Tarkastusmuistio

Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä

SALASSA PIDETTÄVÄ

Suojaustaso IV

JulkL (621/1999) 24.1 §:n 15 k

JulkL (621/1999) 24.1 §:n 20 k

Liittyy tarkastukseen: Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä (TF20186)
Tekijä: Matti Vedenkannas1
Päivämäärä: 13.5.2016
Diaarinumero: 368/52/2015

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot 4

1 Tarkastuksen tausta, tavoitteet ja tarkastusaineisto 5

2 Johdannaisongelman selvitystoimet ja välimiesoikeudenkäynti vahinkovakuutusyhtiötä vastaan 7

3 Finavian omistajaohjaus: sovellettavat oikeusohjeet 10

4 Tapahtumainkulku: Deloitte ja Touche Oy:tä ja Finavian aiempaa johtoa kohtaan esitetyt vahingonkorvausvaatimukset ja niistä luopuminen 17

5 Liikenne- ja viestintäministeriön omistaja-ohjaukseen liittyvien toimien arviointia 21

6 Yhtiökokouksen järjestämisen merkitys 30

7 Esteellisyyskysymykset ja yhtiön hallituksen toimivaltaisuus 33

8 Liikelaitos Finavian oikeus tehdä johdannaissopimuksia 36

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessa raportoinut seuraavat kannanotot.

Finavian johdannaisongelmiin on kiinnitetty huomiota tilikauden 2011 tilintarkastuksen yhteydessä helmikuussa 2012 ja yhtiön sisäisen tilinpäätöskäsittelyn yhteydessä. Tämän jälkeen näitä ongelmia on ryhdytty selvittämään yhtiössä sisäisesti monivaiheisessa prosessissa. Johdannaisongelmien selvittämisessä ja niiden purkamisessa Finavia ja yhtiön hallitus ovat toimineet johdonmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

Edellä mainittujen selvitystoimien lisäksi Finavia on myös esittänyt kielletyistä johdannaissopimuksista aiheutuneisiin tappioihin perustuvia korvausvaatimuksia eri tahoille. Finavia on oikeustoimia käynnistäessään harkinnut tarkoituksenmukaisella tavalla johdannaisvastuiden selvittämiseen liittyvät toimintavaihtoehdot ja ryhtynyt tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin. Nämä päätökset ovat myös perustuneet riittävään selvitykseen.

Ministeriö on Finavian ja yhtiön aiemman tilintarkastusyhteisön väliseen riita-asiaan liittyviä sovintoneuvotteluja aloitettaessa ja sovintosopimuksesta neuvoteltaessa suorittanut sellaisia operatiivisiksi luonnehdittavia toimia, joista päättäminen ja joiden suorittaminen luonteenomaisesti kuuluu yhtiön ja sen johdon tehtäviin. On kyseenlaista voiko tämän laatuinen toiminta perustua osakeyhtiölaissa tarkoitettuihin osakkeenomistajan oikeuksiin. Toisaalta ministeriön toiminta on edellä mainituilta osin merkinnyt omistajaohjauksen ja yhtiön operatiivisen päätöksenteon sekoittumista toisiinsa yhtiöoikeudellisen hyvän hallintotavan (corporate governance) kannalta epäsuotavalla tavalla. Finavian hallituksella on käytännössä ollut valtio-omistajan toiminnan vuoksi hyvin vähän aikaa valmistella ja harkita sovintosopimusta koskevaa päätöstään, mikä on osaltaan johtanut yhtiön johdon harkintavallan rajoittumiseen. Ministeriön toimet ovat tältä osin johdon harkintavallan rajoittumisen myötä merkinneet samalla valtio-omistajan epäsuotavaa puuttumista Finavian operatiiviseen toimintaan. Valtio-omistajan toiminta on tarkastusviraston näkemyksen mukaan ollut omiaan heikentämään Finavian neuvotteluasemaa sovintoneuvotteluissa. On myös kyseenalaista, onko liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaustoiminta ylipäänsä mahdollistanut valtion tai Finavian kannalta taloudellisesti parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamisen Finavian ja tilintarkastusyhteisön välisessä riita-asiassa.

Valtio-omistaja olisi voinut yhtiökokouspäätöksellä tai yhtiökokouksen ulkopuolella tekemällään päätöksellä tehdä päätöksen sovintosopimuksen tekemisestä tilintarkastusyhteisön kanssa. Vastaavasti valtio-omistaja olisi voinut tällaisella päätöksellä luopua korvausvaatimuksista Finavian aiempaa johtoa kohtaan. Näiden kysymysten ratkaiseminen valtio-omistajan päätöksellä olisi ollut jäljempänä esitettävin perustein tarkoituksenmukaista.

Finavian hallituksen syksyllä 2015 pidetyssä kokouksessa, jossa on päätetty nostaa yhtiössä 2010–2011 toimineita hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa vastaan kanne yleisessä alioikeudessa, on noussut esiin kysymys erään hallituksen jäsenen esteellisyydestä. Valtio-omisteisissa yhtiöissä hallituksen jäsenen esteellisyyden arviointi nyt kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa vain osakeyhtiölain säännökset huomioiden saattaa johtaa ongelmalliseen lopputulokseen. Tällaisessa tilanteessa, jossa voi syntyä epäily päätöksentekijän objektiivisuudesta, saattaa olla tarkoituksenmukaista arvioida esteellisyyskysymystä osakeyhtiölain sääntelyä laajemmasta näkökulmasta.

Liikelaitos Finavian toimialamääräykset on kuvattu varsin täsmällisesti Ilmailulaitoksesta annetussa laissa ja luottoja suojaamattomien johdannaissopimusten tekeminen jää näiden toimialamääräysten ulkopuolelle. Näin ollen on ilmeistä, ettei Finavialla ole liikelaitosaikana ollut oikeutta toimialamääräysten perusteella tehdä tarkastuksen kohteena olevia ei-suojaavia johdannaissopimusjärjestelyitä.

Jäljempänä esitetään ne tarkastushavainnot, joiden perusteella tarkastusvirasto on päätynyt esittämiinsä kannanottoihin.

1 Tarkastuksen tausta, tavoitteet ja tarkastusaineisto

Tässä muistiossa on käsitelty Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksen "Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä" (TF20186B) yhteydessä käsiteltyjä salassa pidettäviä Finavia Oyj:n (jäljempänä myös Finavia) johdannaisjärjestelyihin liittyviä asioita, joita ei ole sisällytetty julkaistuun tarkastuskertomukseen. Muistio ei ole osa tarkastuskertomusta. Muistio on tarkoitettu Finavia Oyj:n ja omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön sisäiseen käyttöön. Muistio on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla salassa pidettävä.

Vuonna 2012 suoritetussa tuloksellisuustarkastuksessa "Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa" (7/2013) kävi ilmi, että yhtiössä ja liikelaitoksessa on käytetty johdannaissopimuksia, joiden tarkoituksenmukaisuus ja riskienhallinnan yleisten periaatteiden mukaisuus on ollut epäselvä ja joita ei kaikilta osin ole raportoitu kattavasti tilinpäätösraportoinnin yhteydessä yhtiötä perustettaessa. Johdannaissopimuksien tilanne oli selvinnyt vuonna 2012 vuoden 2011 tilintarkastuksen ja yhtiön sisäisen tilinpäätöskäsittelyn yhteydessä. Ilmi tulleen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti maaliskuussa 2013 käynnistää aiheesta tuloksellisuustarkastuksen, ja tarkastusvirasto on 13.12.2013 julkaissut tarkastuksesta tuloksellisuustarkastuskertomuksen "Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011 (15/2013)" (dnro 83/54/2013), jossa on käsitelty Finavia Oyj:n ja sen edeltäjän Ilmailulaitoksen johdannaisinstrumenttien käytön tarkoituksenmukaisuutta. Kyseisessä tarkastuskertomuksessa on tarkasteltu myös yrityksen sisäisen valvonnan järjestämistä ja valtion omistajaohjausta. Tarkastuskertomuksen mukaan Finavian johdannaissopimusten hallinnoinnissa ja raportoinnissa oli puutteita eikä johdannaisten käyttö kaikilta osin ollut yhtiön sisäisten ohjeiden mukaista.

Tarkastuksen "Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011" jälkiseuranta käynnistettiin keväällä 2015. Tarkastusvirasto päätti loppuvuonna 2015 lisäksi käynnistää erillisen laillisuustarkastuksen "Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä" (TF20186B), jossa selvitettiin niiden toimenpiteiden riittävyyttä ja asianmukaisuutta, joihin Finaviaa koskevan tuloksellisuustarkastuksen 15/2013 (dnro 83/54/2013) perusteella on ryhdytty.

Tarkastuksen "Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä" tavoitteena on ollut selvittää:

1. Ovatko aiemmassa tuloksellisuustarkastuksessa havaittuja epäkohtia korjaavat toimenpiteet olleet asianmukaisesti ja riittävän huolellisesti harkittuja ja toteutettuja?
2. Onko johdannaisjärjestelyistä aiheutuneita kustannuksia ja vahinkoja sekä vahinkoihin liittyviä vastuukysymyksiä ja vahingonkorvauksia selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti?
3. Millä tavoin valtion taloudellista etua on pyritty toteuttamaan Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä?
4. Millä tavoin vastuukysymysten selvittämiseen ja niihin liittyvien päätöksien tekemiseen osallistuneet henkilöt ovat huomioineet mahdolliset intressiristiriidat?
5. Onko liikelaitos Finavialla ollut oikeus tehdä edellä mainitut johdannaissopimusjärjestelyt?

Tarkastus perustuu pääosin yhtiöstä saatuun asiakirja-aineistoon vuosilta 2009–2015 ja yhtiön hyödyntämien ulkopuolisten asiantuntijoiden raportointiin sekä asiaan liittyviin säädöksiin ja viranomaisten ohjeisiin ja suosituksiin. Tämän lisäksi tarkastusaineistoa on

hankittu haastatteluilla ja tietopyynnöillä, jotka on kohdistettu Finavian edustajiin ja yhtiön hallituksessa vuonna 2015 toimineisiin jäseniin, liikenne- ja viestintäministeriöön ja valtiovarainministeriöön, Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastoon sekä Finavian tilintarkastajiin ja yhtiöön toimeksiantosuhteessa oleviin asianajajiin. Tarkastusaineistoon on sisältynyt liikenne- ja viestintäministeriön ja Finavian johdannaiskysymysten selvittämiseen liittyvä viestintämateriaali sekä yhtiön hallituksessa vuonna 2015 toimineiden jäsenten toimittamaa viestintämateriaalia. Nämä viestintäasiakirjat koostuvat pääosin sähköpostiviesteistä.

Seuraavassa luvussa 2 tarkastellaan ensin yleisellä tasolla niitä toimenpiteitä, joihin Finavia on ryhtynyt yhtiön sisäisissä ohjeissa kiellettyjen johdannaissopimusten (jäljempänä myös johdannaisongelma) selvittämiseksi. Tämän jälkeen kyseisessä luvussa tarkastellaan yhtiön vahinkovakuutusyhtiöön kohdistamaa korvausvaatimusta ja tähän liittyvää välimiesprosessia.

Vuonna 2015 yhtiön hallitus on lisäksi päättänyt esittää korvausvaatimukset yhtiön aiemmalle tilintarkastusyhteisölle, vastuulliselle tilintarkastajalle sekä yhtiön aiemmalle johdolle. Näihin vaatimuksiin ja niitä seuranneisiin menettelyihin kytkeytyy läheisesti kysymys liikenne- ja viestintäministeriön Finaviaan kohdistamasta omistajaohjauksesta. Luvussa 3 tarkastellaan omistajaohjaukseen liittyvää normiperustaa. Tämän jälkeen tarkastellaan sitä tapahtumainkulkua, joka on johtanut tilintarkastusyhteisöä ja vastuullista tilintarkastajaa sekä aiempaa johtoa kohtaan esitetyistä korvausvaatimuksista luopumiseen (luku 4) sekä arvioidaan oikeudellisesti näihin tapahtumiin liittyviä toimia ja menettelytapoja (luku 5).

Luvussa 6 käsitellään sitä kysymystä, tuleeko valtio-omistajan ottaa vastuu (esimerkiksi yhtiökokouksessa) nyt käsillä olevien asioiden kaltaisia kysymyksiä ratkaistaessa. Luvussa 7 puolestaan tarkastellaan tarkastuksen yhteydessä esille noussutta intressiristiriidan mahdollisuuteen liittyvää ongelmaa. Lopuksi luvussa 8 tarkastellaan vielä sitä kysymystä, onko osakeyhtiö Finaviaa edeltäneellä liikelaitoksella ollut ylipäänsä tuolloin voimassa olleen lainsäädännön perusteella oikeus tehdä liikelaitoksen sisäisissä ohjeistuksissa kiellettyjä johdannaissopimuksia.

2 Johdannaisongelman selvitystoimet ja välimiesoikeudenkäynti vahinkovakuutusyhtiötä vastaan

Selvittämistoimien yleistä arviointia

Finavian johdannaisongelmiin on kiinnitetty huomiota tilikauden 2011 tilintarkastuksen yhteydessä helmikuussa 2012 ja myöhemmin yhtiön sisäisen tilinpäätöskäsittelyn yhteydessä, minkä jälkeen näitä ongelmia on ryhdytty selvittämään yhtiön sisäisesti monivaiheisessa prosessissa.

Asiaa on selvitetty Finaviassa keväällä 2012 ja yhtiön tarkastusvaliokunta samoin kuin yhtiön hallitus ovat käsitelleet asiaa kesällä 2012. Kyseiset toimielimet ovat myös myöhemmin loppuvuonna 2012 sekä vuosina 2013 ja 2014 käsitelleet johdannaisiin liittyviä riskejä ja toimintavaihtoehtoja niiden purkamiseksi.

[redacted] Kesällä 2015 Finavia on purkanut kielletyt johdannaissopimukset.

[redacted] Finavia on lisäksi nostanut vahinkovakuutusyhtiötä vastaan kanteen välimiesoikeudessa. Tätä välimiesmenettelyä käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa "Välimiesmenettely yhtiön vahinkovakuutusyhtiötä vastaan".

Finavia on myös yrittänyt päästä yhtiön sopijapuolina olevien pankkien kanssa sovinnolliseen ratkaisuun johdannaissopimusten uudelleenjärjestelystä tai purkamisesta.

Lisäksi Finavia on syksyllä 2015 päättänyt tehdä tutkintapyynnön poliisille yhtiön entisen rahoituspäällikön ja varatoimitusjohtajan toiminnasta ja Finanssivalvonnalle kantelun pankkien toiminnasta johdannaissopimusten solmimisen yhteydessä.

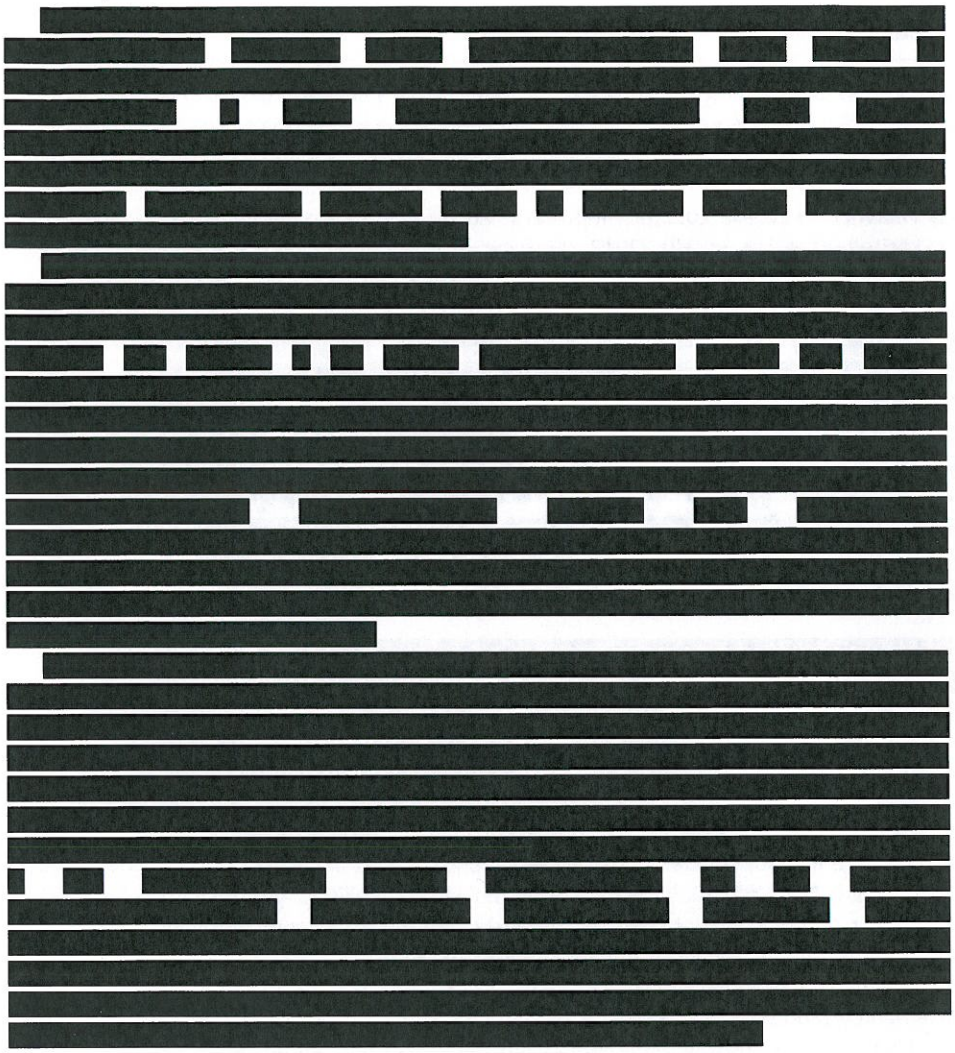
Finavian esittämän selvityksen mukaan yhtiö on johdannaisongelman havaitsemisen jälkeen pyrkinyt kehittämään yhtiön sisäistä tarkastusta sekä yhtiön sisäisiä ohjeistuksia ja raportointijärjestelmiä. Finaviassa on otettu vuonna 2013 käyttöön keskitetty sopimusten hallintajärjestelmä.

Johtopäätös

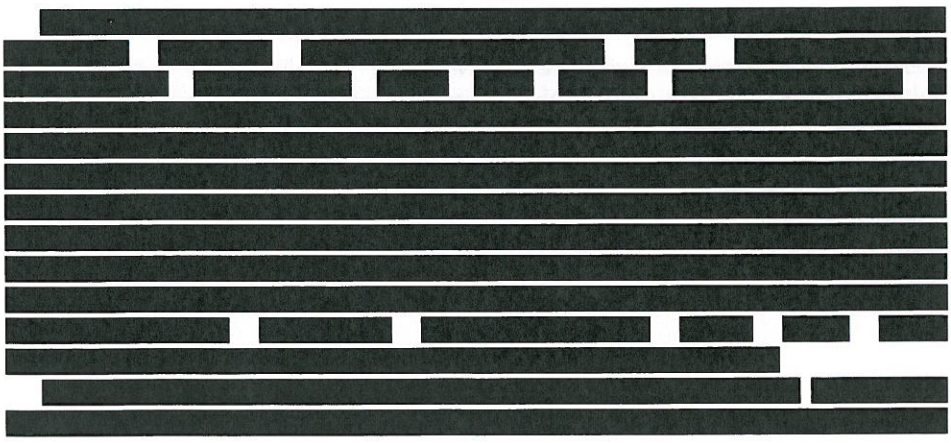
Tarkastuksessa todettiin, että johdannaisvastuiden selvittelyyn on liittynyt huomattavan paljon erilaisia toimia ja toimintavaihtoehtojen arvioimiseksi yhtiö on myös hankkinut asiantuntijaselvityksiä. Johdannaissopimuksiin liittyvät riskit ovat tulleet ilmi vähitellen, eikä yhtiössä ole heti täsmällisesti hahmotettu ongelmien mittaluokkaa. Ottaen huomioon kysymyksessä oleviin instrumentteihin liittyvät huomattavat riskit tilannetta voidaan pitää ongelmallisena. Johdannaisongelmien selvittämisessä on Finaviassa kuitenkin edellä mainituilta osin edetty johdonmukaisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

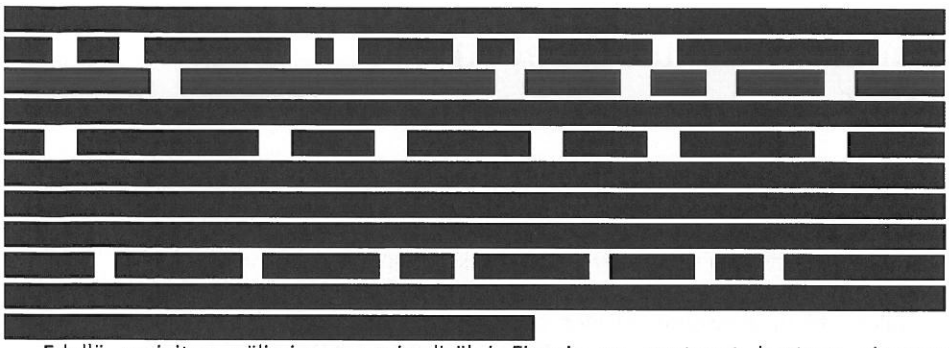
Välimiesmenettely yhtiön vahinkovakuutusyhtiötä vastaan

Edellä mainittujen johdannaiskysymyksiin liittyvien selvitystoimien lisäksi Finavia on esittänyt kielletyistä johdannaissopimuksista aiheutuneisiin tappioihin perustuvia korvausvaatimuksia eri tahoille. Ensimmäinen näistä vaatimuksista on kohdistettu yhtiön vahinkovakuutusyhtiöön.



Johtopäätös





Edellä mainitun välimiesprosessin lisäksi Finavia on nostanut kanteen aiempaa tilintarkastusyhteisöä ja vastuullista tilintarkastajaa vastaan käräjäoikeudessa. Lisäksi yhtiön hallitus on päättänyt esittää korvausvaatimuksen yhtiön aiempaan johtoon kuuluneille henkilöille. Aiempiin johtohenkilöihin kohdistettavien vaatimusten keskeinen tarkoitus on ollut vanhentumisajan katkaiseminen, jotta Finavia voisi samanaikaisesti nostaa uudelleen johdon vastuuvakuutukseen perustuvan kanteen vahinkovakuutusyhtiötä vastaan välimiesoikeudessa. Näihin vaatimuksiin ja menettelyihin liittyviä oikeusohjeita, tapahtumainkulkua ja omistajaohjausta käsitellään seuraavissa luvuissa 3–5.

3 Finavian omistajaohjaus: sovellettavat oikeusohjeet

Valtio-omistajan sisäistä toimivallanjakoa koskevat säännökset

Liikenne- ja viestintäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (405/2003) 2 §:n 5 kohdan mukaan ministeriön toimialaan kuuluu muun muassa Finavia Oyj (Finavia). Kyseinen yhtiö on Suomen valtion täysin omistama julkinen osakeyhtiö. Finavia on valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä 3.11.2011 tarkoitettu erityistehtäväyhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö (s. 17).

Perustuslain (731/1999) 92 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (omistajaohjauslaki, 1368/2007) 1 §:n 1 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä. Lain 2 §:n mukaan valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Omistajaohjauslaki koskee valtion toimintaa omistajana kaikissa yhtiöissä. Laki ei sisällä poikkeuksia osakeyhtiölaista (624/2006) tai muustakaan yhtiöitä koskevasta lainsäädännöstä.

Omistajaohjauslain 5 §:ssä säädetään omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön toimivallasta. Lainkohdan mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille (1 kohta), valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä (2 kohta) tai yhtiöiden muuta omistajaohjausta (3 kohta).

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n (134/2015) 20 kohdan mukaan Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on valtion yleisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelu ja täytäntöönpano, ministeriön alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus sekä eri ministeriöiden omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittaminen ja ministeriöiden välisen yhteistyön koordinointi. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto voi siten tehdä omistajaohjaukseen liittyvissä kysymyksissä yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa myös sellaisia yhtiöitä koskevissa asioissa, joiden omistajaohjaus kuuluu jonkin muun ministeriön kuin Valtioneuvoston kanslian vastattavaksi. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen 3.11.2011 liitteessä 2 (s. 14–16) on lisäksi määritelty Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ja ministeriöiden yhteistyössä noudatettavia toimintatapoja erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjauksessa.

Perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaan ministeriön päällikkönä toimii ministeri. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 15 §:n 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriössä päätettäviä, muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi. Ministeriön asetuksen antamisesta päättää ministeri. Valtioneuvostosta annetun lain 16 §:n 1 momentin mukaan ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan virkamiehen katsoessa, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on asia ennen sen ratkaisemista saatettava ministerin tietoon.

Vastaavasti liikenne- ja viestintäministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (405/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan ministeriössä päätettävät asiat ratkaisee ministeri. Ministeriön virkamiehet ratkaisevat kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:ssä säädettyjä muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita sen mukaan kuin ministeriön työjärjestyksessä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan ministeri voi

pidättää ratkaisuvallan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksissa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä sekä erillisten yksiköiden päälliköillä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu heidän alaiselleen virkamiehelle.

Yhtiöoikeudelliset edustusoikeutta ja toimivallanjakoa koskevat säännökset

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa – ensisijaisesti omistajapolitiikasta vastaaville viranomaisille osoitetussa – periaatepäätöksessä 3.11.2011 todetaan, että valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Periaatepäätöksen mukaan siinä linjataan valtion toimintaa omistajana koskevat keskeiset periaatteet ja toimintatavat. Asiakirjan mukaan kaikissa tilanteissa omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille (s. 1).

Osakeyhtiö ei voi toimia sellaisenaan vaan se tarvitsee luonnollisia henkilöitä hoitamaan asioitaan eli edustamaan yhtiötä. Yhtiön edustajia ovat ne yhtiön toimielimet, joiden jäseninä luonnolliset henkilöt toimivat. Lisäksi yhtiön edustajia ovat ne luonnolliset henkilöt, jotka muuten kuin yhtiön toimielimenä voivat toimia yhtiön nimissä.

Osakeyhtiölain 6 luvun 25 §:n mukaan hallitus edustaa yhtiötä. Toimitusjohtaja voi edustaa yhtiötä asiassa, joka 6 luvun 17 §:n nojalla kuuluu hänen tehtäviinsä. Hallituksen jäsenellä ei ole osakeyhtiölain perusteella suoraan asemaansa perustuvaa oikeutta edustaa yhtiötä. Myöskään yhtiön osakkeenomistajalla ei ole osakeyhtiölain perusteella osakasasemansa perusteella yhtiön edustusoikeutta.

Edustusvallasta (kelpoisuudesta) on erotettava toimivalta, jolla tarkoitetaan oikeutta yhtiön sisäisesti päättää edustamisen kohteena olevista oikeustoimista. Edustusvalta ei anna henkilölle tai yhtiön orgaanille toimivaltaa vaan tämä perustuu edustusvaltaa koskevista säännöksistä erillisiin lain säännöksiin. Edustajan toimivalta määräytyy yhtiöjärjestyksen määräysten sekä yhtiön edustajaa ylempien toimielinten (yhtiökokouksen tai hallituksen) päätösten tai näiden antamien ohjeiden mukaan (ks. myös Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli – Kyläkallio, Kalle, Osakeyhtiö 2008, s. 683).

Osakeyhtiölain 6 luvun 17 §:n 1 momentin mukaan toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta). Lain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Yhtiökokous päättää sille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvasta asiasta (OYL 5:2.1).

Edellä mainittujen säännösten pohjalta voidaan toimivallanjakoa luonnehtia niin, että lähtökohtaisesti yhtiön omistajan tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu yhtiön omistajapoliittinen ja yleinen strateginen ohjaaminen, yhtiön hallituksen tehtäviin ja toimivaltaan yhtiön liiketoiminnan strateginen johtaminen sekä yhtiön toimitusjohtajan tehtäviin ja toimivaltaan yhtiön liiketoiminnan operatiivinen johtaminen.

Osakeyhtiölain 6 luvun 7 §:n mukaan hallitus voi yksittäistapauksessa tai yhtiöjärjestyksen määräyksen nojalla tehdä päätöksen toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa silloinkin, kun yhtiöllä on toimitusjohtaja. Hallitus voi saattaa hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian yhtiökokouksen päätettäväksi.

Osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Pykälän 2 momentin mukaan osakkeenomistajat voivat 1 momentin estämättä yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Päätös on kirjattava, päivättävä, numeroitava ja allekirjoitettava. Jos yhtiössä on useampia kuin yksi osakkeenomistaja, vähintään kahden heistä on allekirjoitettava päätös. Kirjattuun päätökseen sovelletaan muuten, mitä yhtiökokouksen pöytäkirjasta säädetään.

Finavia Oyj on valtion kokonaan omistama yhtiö. Tällaiseen yhtiöön ja sen toimintaan sovelletaan osakeyhtiölain säännöksiä. Koska valtio omistaa yhtiön kokonaan, ei asetelmaan liity samanlaisia osakeyhtiölainsäädännössä edellytetystä osakkeenomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta tai arvopaperimarkkinalainsäädännössä edellytetystä

riittävien tietojen tasapuolisesta sijoittajien saatavilla pitämisestä johtuvia rajoitteita kuin yhtiöissä, joissa valtio on enemmistö- tai vähemmistöomistaja. yhtiön ja valtio-omistajan väliseen yhteydenpitoon ei kuitenkaan liity samanlaisia.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva ohjeistus ja corporate governance -ohjeistukset

Omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä 3.11.2011 todetaan, että valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Tavoitteena on myös yhtiöiden toiminnan vastuullisuuden edistäminen ja varmistaminen. Näiden tavoitteiden toteuttamisen keskeisiä lähtökohtia ovat avoin ja johdonmukainen omistajan käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhtiöiden hallituksiin, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä kaikkien omistajien ja myös muiden etutahojen huomioon ottaminen. Omistajan tärkeimmät välineet ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governancen kehittäminen (s. 4).

Edelleen omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä 3.11.2011 todetaan omistajaohjauksen lähtökohtien osalta, että yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Valtio tukee omistajana korkeatasoista ja avointa raportointia yhtiön taloudesta ja toiminnasta. Yhtiöiden odotetaan tuntevan sekä kotimaiset että kansainväliset corporate governance -suositukset ja toteuttavan niiden mukaisia parhaita käytäntöjä. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodia käytetään soveltuvin osin mallina myös listaamattomien valtio-omisteisten yhtiöiden hallinnossa ja raportoinnissa (s. 5).

Yhtiöiden toiminnalle asetettavien omistajapoliittisten tavoitteiden ja yritysvastuun osalta periaatepäätöksessä 3.11.2011 todetaan lisäksi, että valtion omistajapolitiikka perustuu yhtiön kaikki etutahot huomioon ottavaan omistaja-arvon kasvattamiseen kestävällä ja vastuullisella tavalla. Erityisen tärkeä asiaryhmä on avoimuus, jonka tulee näkyä yhtiön raportoinnissa, palkitsemisessa ja yleisessä toiminnan läpinäkyvyydessä (s. 7).

Kuten omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä 3.11.2011 todetaan, yhtiöoikeudellisen päätöksenteon tarkastelussa on otettava huomioon myös hyvän hallintotavan periaatteet, jotka yhtiön on huomioitava toiminnassaan lakien ja viranomaisohjeiden lisäksi. Usein näitä hyvän hallintotavan periaatteita kuvataan corporate governancen käsitteen avulla. Tällä käsitteellä viitataan ensisijaisesti hyvän ja toimivan päätösvallan ja valvonnan kokonaisuuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä on olemassa ministeriön omistajaohjauksessa olevia yhtiöitä koskeva ohjeistus "Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden hallinnointiohje (Corporate Governance -ohje) 1.1.2012" (jäljempänä myös LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohje). Kyseisen ohjeen mukaan LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeen tavoitteena on täydentää valtion omistajapolitiikkaa koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä 3.11.2011 siten, että LVM:n omistajaohjauksessa olevissa osakeyhtiöissä sovelletaan mahdollisimman yhdenmukaisesti hallinnointiperiaatteita (s. 1).

Valtioneuvoston periaatepäätöksen 3.11.2011 ohella LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeessa on otettu huomioon soveltuvin osin yleinen corporate governance -normisto (s. 1). Tältä osin ohjeessa viitataan suomalaiseen corporate governance -normistoon (Arvopaperimarkkinayhdistyksen julkaisema Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (2010) sekä Keskuskauppakamarin julkaisema suositus listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämisestä [2006]). Lisäksi LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeessa viitataan kansainväliseen corporate governance -normistoon (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n julkaisema Principle of Corporate Governance -suositus (2004) ja OECD:n julkaisema corporate governance -suositus valtionyhtiöille: Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises [2005]). LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeen kappaleessa 2 "Valtionyhtiöiden yleisiä hallinnointiperiaatteita" on referoitu tiettyjä viimeksi mainitun OECD:n ohjeistuksen (2005) keskeisiä suosituksia (s. 1).

Lisäksi LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeen luvussa 3 on selvitetty omistajaohjausta koskeva lainsäädäntö, ohjeistus ja toimivallanjako. Tältä osin alaluvussa 3.1. on esitetty luettelo niistä osakeyhtiöasioista, jotka omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 5 §:n mukaan (s. 2). Tällaisina asioina luettelossa on mainittu muun muassa valtion edustajien määrääminen yhtiökokouksiin ja toimintaohjeiden antaminen heille, valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttäminen sekä yhtiöiden muu omistajaohjaus.

Alaluvussa 3.1 on myös esitetty, että liikenne- ja viestintäministeriö nimeää valtion ehdokkaat yhtiön hallitukseen sekä valmistelee muut omistajan yhtiökokousten päätöksentekoon liittyvät asiat, huolehtii yhtiökokousten välisestä yhtiön seurannasta sekä yhteydenpidosta hallituksen ja toimivan johdon kanssa sekä varmistaa, että yhtiössä noudatetaan omistajaohjauksen linjauksia (s. 2).

LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeessa todetaan vielä, että liikenne- ja viestintäministeriössä yleisen osaston kehittämisyksikkö hoitaa omistajaohjausasioita ja että hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja ovat säännöllisessä ja vuorovaikutteisessa yhteydenpidossa ministeriön kanssa omistajaohjauksen tavoitteiden asettamiseksi, arvioimiseksi ja toteuttamiseksi. Ohjeen mukaan vuorovaikutus korostuu erityisesti valtio-omistajan kannalta laajakantoisten tai merkitykseltään tärkeiden asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa riippumatta yhtiön hallituksen toimivallasta (s. 2). Toisaalta ohjeistuksen luvussa 2 on myös – edellä mainittuun OECD:n ohjeistukseen viitaten – todettu, että "valtio aktiivisena omistajana nimeää hallituksen jäsenet ja osallistuu hallituksen kautta strategialinjauksiin, mutta ei puutu yhtiön operatiiviseen toimintaan".

Valtio-omistajan toiminnan arvioinnissa huomiota voidaan kiinnittää myös omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä 3.11.2011 ja corporate governance -ohjeistuksissa esitettyihin linjauksiin. Edellä todetuin tavoin periaatepäätöksessä painotetaan avoimuuden merkitystä. Tämän tulee näkyä yhtiön raportoinnissa, palkitsemisessa ja yleisessä toiminnan läpinäkyvyydessä (s. 7).

Omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä 3.11.2011 samoin kuin LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeessa on myös sitouduttu noudattamaan OECD:n yleisiä ohjeita valtion omistamien yhtiöiden hallinnointiperiaatteiksi.

Vuonna 2015 julkaistun OECD:n ohjeistuksen luvussa II "The State's role as an owner" (kohta B s. 20) on todettu omistajaohjauksen osalta seuraavaa (s. 36):

"The government should allow SOEs full operational autonomy to achieve their defined objectives and refrain from intervening in SOE management. The government as a shareholder should avoid redefining SOE objectives in a non-transparent manner."

Kyseisen kohdan kommentaariosassa ("Annotations to Chapter II: The State's Role as an Owner") on edellä mainitun B kohdan osalta esitetty muun ohella seuraavaa:

"The state's broad mandates and objectives for SOEs should be revised only in cases where there has been a fundamental change of mission. While it may sometimes be necessary to review and subsequently modify an SOE's objectives, the state should refrain from modifying them too often and should ensure that the procedures involved are transparent.

This does not imply that the government should not act as an active owner. It means that the ownership entity's authority to give direction to the SOE or its board should be limited to strategic issues and public policy objectives. The state should not be involved in operational decision-making, such as directing the SOE's hiring decisions. The state should publicly disclose and specify in which areas and types of decisions the ownership entity is competent to give instructions."

Vuonna 2015 julkaistun OECD:n ohjeistuksen luvun II "The State Acting as an Owner" kohdassa F (s. 20) on lisäksi todettu, että valtion tulisi toimia omistajana aktiivisesti ("The state should act as an informed and active owner..."). Lisäksi kyseisessä kohdassa on lueteltu omistajalle luonteenomaisesti yhtiön hallinnoinnissa ja ohjauksessa kuuluvia tehtäviä.

OECD:n vuonna 2015 julkaistun ohjeistuksen luvun II kommentaariosassa on F-kohdan osalta todettu seuraavasti (s. 40):

"Among the basic shareholder rights are: (i) to participate and vote in shareholder meetings; (ii) to obtain relevant and sufficient information on the corporation on a timely and regular basis; (iii) to elect and remove members of the board; (iv) to approve extraordinary transactions; and (v) to vote on dividend distribution and enterprise dissolution. The ownership entity should exercise these rights fully and judiciously, as this would allow the necessary influence on SOEs without infringing on their day-to-day management. The effectiveness and credibility of SOE governance and oversight will, to a large extent, depend on the ability of the ownership entity to make an informed use of its shareholder rights and effectively exercise its ownership functions in SOEs."

OECD:n vuonna 2005 laadittu ohjeistus "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises", johon esimerkiksi 1.1.2012 päivätyssä LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeessa on viitattu, on uudistettu vuonna 2015 (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, 2015 edition). Uudessa ohjeistuksessa luvun II kohtiin B ja F samoin kuin näiden kohtien kommentaariosiin on tiettyjä täsmennyksiä. Näiden kohtien keskeinen periaatteellinen sisältö on edellä mainitun osin säilynyt muuttumattomana eikä esimerkiksi tämän tarkastuksen kysymyksenasettelun kannalta merkitystä ole sillä, sovelletaanko liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaustoimien arviointiin uudempaa (2015) vai vanhempaa (2005) ohjeistusta.

Edellä sanotun perusteella OECD:n ohjeistuksen lähtökohtana on se, että valtion tulisi osakkeenomistajana keskittyä yhtiön toimintaa koskevien yleisen tason (suurten) linjausten tekemiseen ja että valtio-omistajan toimijan tulisi yhtiöön kohdistuvassa vaikuttamisessa rajautua niihin oikeuksiin, jotka luonteenomaisesti perustuvat yhtiön osakkeiden omistamiseen (esimerkiksi osallistuminen yhtiökokouksiin tai hallituksen jäsenten valintaan). OECD:n ohjeistuksissa myös korostetaan, ettei valtio-omistajan tule puuttua yhtiön päivittäiseen operatiiviseen toimintaan.

OECD:n ohjeistuksessa asetetaan valtio-omistajan yhtiöön suuntautuvalle vaikuttamiselle pitkälle meneviä rajoitteita. OECD:n ohjeistuksessa lähdetään siitä, että valtio-omistajan ei tule puuttua johto-orgaanien (esimerkiksi hallitus ja toimitusjohtaja) toimintaan. Valtio-omistajan ei ylipäänsä tule puuttua yhtiön johdon toimintaan tai muuhunkaan yhtiön tavanomaiseen päivittäiseen operatiiviseen toimintaan. Voidaan sanoa, että OECD:n ohjeistuksessa valtio-omistajalle asetetaan laaja-alainen yhtiön operatiivisen toimintaan vaikuttamisen tai puuttumisen kielto ja että omistajan yhtiöön vaikuttamisen tulisi rajautua strategisiin kysymyksiin ja tavoitteenasetteluihin. Näissäkin tilanteissa omistajan toiminnan tulisi olla avointa ja läpinäkyvää.

OECD:n ohjeistukset ovat luonteeltaan kansainvälisiä normistoja, ja niitä sovellettaessa tulee huomioida myös kansallinen lainsäädäntö. Tämä voi käytännössä merkitä sitä, että nämä ohjeistukset on sovitettava yhteen kansallisen lainsäädännön ja siihen perustuvan oikeustilan kanssa. Omistajaohjauksen luonteeseen on otettu kantaa uuden kuntalain (410/2015) esitöissä, jonka yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 46 §:n osalta yhtäältä todettu, etteivät omistajaohjaukselliset toimet ole lueteltavissa tyhjentävästi vaan ne ovat tilanteesta ja ohjauksen kohteena olevasta yhteisöstä ja sitä koskevasta lainsäädännöstä riippuvaisia. Esitöissä myös todetaan, etteivät pelkät muodollisen omistajuuden keinot riitä aktiiviseen omistajuuteen vaan kuntaomistajan ja omistetun yhteisön välillä tarvitaan myös epämuodollista ohjausta ja keskustelua yhteisöön kohdistuvista odotuksista ja tavoitteista (HE 268/2014 vp s. 172).

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että aktiiviseen omistajuuteen ja omistajaohjaukseen kuuluu myös yhteydenpito henkilöihin, jotka kunnan toimesta tai ehdotuksesta on valittu jonkin yhteisön hallintoelimeen. Lain esitöiden mukaan kunta omistajana ei kuitenkaan voi suoraan puuttua yhteisön toimivalle johdolle kuuluviin, yksittäisiin, operatiivisiin päätöksiin eikä siten hämärtää omistajan ja omistuksen kohteena olevan yhteisön toimivan johdon välisiä vastuusuhteita. Mikäli kunta omistajana on tyytymätön yhteisön hallitukseen toimintaan ja päätöksentekoon, käytettävissä ovat osakeyhtiölainsäädännön tarjoamat keinot, kuten yhteisön hallituksen vaihtaminen (HE 268/2014 vp s. 173).

Kuntalaki sinänsä koskee kuntien toimintaa niiden omistamissa yhtiöissä, eikä laki välittömästi sovellu valtio-omisteisten yhtiöiden toimintaan. Kuntalain esitöissä mainitut omistajaohjausta koskevat yleiset periaatteet ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että ne

ilmentävät yleisesti hyväksyttyjä toimintatapoja julkisyhteisöjen omistamien yhtiöiden hallinnoinnissa ja omistajaohjauksessa. Näin ollen voidaan lähteä siitä, että kuntalaissa omaksutuille suuntaviivoille voidaan antaa merkitystä myös valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksessa noudatettavia periaatteita arvioitaessa ja niitä täsmennettäessä.

Kuntalain esitöissä on todettu, että aktiiviseen omistajuuteen ja omistajaohjaukseen kuuluu myös yhteydenpito henkilöihin, jotka kunnan toimesta tai ehdotuksesta on valittu jonkin yhteisön hallintoelimeen. Tällainen omistajan ja yhtiön johdon välinen keskusteluyhteys, jota ei ilmeisesti voida perustaa suoraan OECD:n ohjeistukseen, on sinänsä Suomessa yhtiökäytännön ja yleisen oikeustilan mukainen toimintatapa.

Johtopäätös

Tarkastuksessa todettiin, että edellä mainittu yhtiön ja omistajan keskusteluyhteyttä koskeva lähtökohta sisällöllisesti pitkälti vastaa myös LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeessa (s. 2–3) esitettyä linjausta, jonka mukaan ministeriön omistajaohjauksessa olevan yhtiön hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja ovat säännöllisessä ja vuorovaikutteisessa yhteydenpidossa ministeriön kanssa omistajaohjauksen tavoitteiden asettamiseksi, arvioimiseksi ja toteuttamiseksi.

Sen sijaan kuntalain esitöissä, vastaavalla tavoin kuin OECD:n ohjeistuksessa, suhtaudutaan torjuvasti siihen, että omistaja suoraan puuttuisi yhtiön tai yhtiön johdon vastuulle kuuluviin operatiivisiin tehtäviin. Kuntalain esitöissä ja OECD:n ohjeistuksissa omaksutun linjauksen voidaan tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan tältä osin katsoa ilmentävän yleisesti hyväksyttyjä toimintatapoja ja samalla myös yleisen oikeustilan mukaista ajattelutapaa. Myös LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeessa on OECD:n ohjeistukseen viitaten todettu, ettei valtio-omistaja puutu yhtiön operatiiviseen toimintaan (s. 1). Näin ollen vaikuttaisi siltä, että myös LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjetta laadittaessa on huomioitu OECD:n ohjeistukseen sisältyvä kielto puuttua yhtiön operatiiviseen toimintaan.

Huomionarvoista tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan on myös omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen 3.11.2011 liitteessä 2 "VNK:n omistajaohjausosaston ja ministeriöiden yhteistyö valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjauksessa" omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen tulee olla yhdenmukaista. Tältä osin kyseisessä liitteessä on todettu, että "erityistehtäväyhtiöiden ohjauksessa noudatetaan valtion yhteisiä omistajaohjauksen käytäntöjä ja yhdenmukaista hallinnointimallia" ja että "yhtiökohtaista omistajaohjausta voidaan tarvittaessa määritellä ministeriökohtaisella ohjeistuksella, jonka on tällöin poikkeuksitta perustuttava valtioneuvoston omistajapoliittiseen periaatepäätökseen ja sen liitteisiin sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan vahvistamaan muuhun ohjeistukseen" (s. 15).

Omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen 3.11.2011 liitteessä 2 omaksutut yhdenmukaisuutta korostavat linjaukset puoltavat tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan sellaista tulkinnallista lähtökohtaa, että omistajaohjausta toteuttavien ministeriöiden lähtökohtaisesti oletetaan toimivan yleisesti hyväksyttyjen toimintatapojen ja yleisen oikeustilan mukaisten käytänteiden mukaisesti. Yhtiön operatiiviseen toimintaan puuttumisen kiellon voidaan katsoa olevan sellainen yleinen omistajaohjausta koskeva periaate, jota on noudatettava kaikissa valtion omistamissa yhtiöissä. Tälläkään perusteella ei tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan voida lähteä siitä, että ohjaavan ministeriön puuttuminen välittömästi yhtiön operatiiviseen toimintaan voisi esimerkiksi LVM:n osakeyhtiöiden hallinnointiohjeen perusteella tai yhtiön erityistehtäväluonteen perusteella olla sallittua.

OECD:n ohjeistuksen lähtökohta on, että valtio-omistajan yhtiöön kohdistuvan vaikuttamisen tulee perustua osakkeenomistajan asemaan liittyviin muodollisiin oikeuksiin, joita osakas käyttää yhtiökokouksessa. Suomen osakeyhtiölaki mahdollistaa myös OECD:n ohjeistusta joustavamman toimintatavan tilanteessa, jossa päätöksenteko voidaan perustaa osakkeenomistajien yksimielisyyteen. Osakeyhtiölain 5 luvun 1 ja 2 §:n perusteella yksimieliset osakkeenomistajat voivat lain muoto- ja menettelysäännöksiä

noudattaen tehdä yhtiökokousta pitämättä yhtiötä sitovan päätöksen. Valtio-omistaja olisi näin ollen voinut tehdä esimerkiksi Finavian aiempaan tilintarkastusyhteisöön ja vastuulliseen tilintarkastajaan sekä yhtiön aiempaan johtoon kohdistetuista korvausvaatimuksista luopumisesta osakeyhtiölain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitetun päätöksen. Vaihtoehtoisesti omistaja olisi voinut ratkaista nämä asiat yhtiökokouspäätöksellä. Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa näin ei kuitenkaan ole menetelty vaan korvausvaatimuksista luopumista koskevat päätökset on tehnyt Finavian hallitus. Yhtiötä ohjannut liikenne- ja viestintäministeriö on osallistunut päätöksiä edeltäneisiin tapahtumiin monin eri tavoin. Ministeriön toiminnan sallittavuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota OECD:n ohjeistukseen, jossa edellä todetuin tavoin asetetaan rajoitteita valtio-omistajan oikeudelle puuttua yhtiön tai sen johdon vastuulle kuuluvaan operatiiviseen toimintaan.

4 Tapahtumainkulku: Deloitte ja Touche Oy:tä ja Finavian aiempaa johtoa kohtaan esitetyt vahingonkorvausvaatimukset ja niistä luopuminen

Edellä esitetyin tavoin Finavia on vaatinut vahinkovakuutusyhtiöltä [redacted] korvauksia johdon vastuuvakuutuksen perusteella [redacted] (ks. luku 2). Välimiesoikeus on hylännyt Finavian kanteen [redacted]

[redacted]

Liikenne- ja viestintäministeriö on syksyllä 2015 selvittänyt Finavian johdon oikeusprosesseja koskevien päätösten oikeudellisia perusteita ja päätösten tarkoituksenmukaisuutta. [redacted] Liikenne- ja viestintäministeriössä on myös suunniteltu Finavian ylimääräisen yhtiökokouksen järjestämistä, ja tällaisesta suunnitelmasta ministeriön edustaja on ilmoittanut myös Finavian hallituksen puheenjohtajalle edellä mainitussa, 14.10.2015 lähetetyssä sähköpostiviestissä.

[redacted]

[redacted]

Liikenne- ja viestintäministeriö on 25.11.2015 ministeriössä käydyssä keskustelussa päättänyt selvittää Deloitte & Touchen halukkuuden sovintosopimuksen tekemiseksi. [redacted]

Tämän jälkeen ministeriössä on järjestetty 30.11.2015 keskustelutilaisuus, jossa ovat olleet läsnä ministeriön ja Deloitten edustajien lisäksi ministeriön kutsumana Finavian toimitusjohtaja. [redacted] Ministeriön näkemyksen mukaan kanteen jatko tilintarkastusyhteisöä ja vastuullista tilintarkastajaa vastaan tuli ratkaista ennen kuin ministeriö ottaa kantaa Finavian muihin johdannaisiin liittyviin kanneasioihin ja niitä koskeviin päätöksiin.

[redacted]

Myöhemmin [redacted] järjestetyssä kokouksessa Finavian hallitus on päättänyt [redacted] olla nostamatta kannetta yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan. [redacted]

[redacted]

Myöhemmin 15.12.2015 Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta on antanut päätöksen (päätös 15.12.2015, pöytäkirja 12/2015, 5 § dnro 3/15), jossa on arvioitu KHT-yhteisö Deloitte & Touche Oy:n ja yhteisön palveluksessa olevan vastuullisen tilintarkastajan toimintaa tilikauden 2010 tilintarkastuksen osalta. Päätöksessä on muun ohella todettu, että olosuhteet huomioon ottaen tilintarkastajan olisi tullut hankkia tilintarkastuksessa evidenssiä siitä, ovatko Finavian johdannaiset sellaisia, että niillä suojataan avointa riskipositiota, vai onko johdannaispositioissa suojaavien sopimusten sijaan tai niiden ohella sellaisia instrumentteja, jotka voivat riskiltä suojautumisen sijaan aiheuttaa yhtiölle merkittäviä taloudellisia riskejä. Päätöksen mukaan sopimuksiin tutustumalla tilintarkastaja olisi voinut havaita, onko kyseessä koronvaihtosopimus vai monimutkaisempi instrumentti (s. 6). Tilintarkastuslautakunta on päätöksessään todennut päävastuullisen tilintarkastajan toimineen tilintarkastuslain 22 §:ssä säädetyn hyvän tilintarkastustavan vastaisesti. Tilintarkastajan toimintaan liittyvät lieventävät seikat huomioon ottaen tilintarkastuslautakunta on antanut päävastuulliselle tilintarkastajalle huomautuksen (s. 8).

5 Liikenne- ja viestintäministeriön omistaja-ohjaukseen liittyvien toimien arviointia

Ministeriön osallistuminen sovintosopimusneuvotteluihin

Vaikka Finavian hallitus on tehnyt päätöksen sovintosopimuksen hyväksymisestä [redacted] ministeriö ja sen edustajat ovat osallistuneet sovintoneuvotteluihin ja sovintosopimuksen hyväksymiseen liittyvään menettelyyn monin eri tavoin. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää seuraaviin seikkoihin.

Ministeriön esittämän selvityksen mukaan ministeriö on ministeriössä 25.11.2015 ministeriön edustajien kesken käydyn keskustelun jälkeen päättänyt selvittää Deloitten halukkuuden Finavian ja Deloitten välisen riita-asian sopimiseksi. Ministeriön edustaja on välikäden kautta esittänyt Deloittelle käräjäoikeudessa vireillä olevan riita-asian sopimista.

[redacted]

Ministeriön ja sen edustajien toimintaa voidaan pitää ongelmallisena. Ministeriö on ministeriön edustajien kesken käydyn sisäisen keskustelun jälkeen päättänyt selvittää Deloitten halukkuuden Finavian ja Deloitten välisen riita-asian sopimiseksi. Ministeriön esittämän selvityksen mukaan se on päättänyt selvittää tilintarkastusyhteisön halukkuuden sopimusratkaisun syntymiseen omistajan toimenpiteenä, koska tilinpäätökseen ja tilintarkastajaan kohdistuvat asiat ovat nimenomaan omistaja-asioita. Tämän jälkeen ministeriön edustaja on ottanut yhteyttä tilintarkastusyhteisöön.

Ministeriö on edellä mainituilta osin suorittanut sellaisia operatiivisiksi luonnehdittavia toimia, joista päättäminen ja joiden suorittaminen luonteenomaisesti kuuluu yhtiön ja sen johdon tehtäviin ja niiden vastuulle. Tällaisissa päätöksissä ja niihin liittyvissä toimissa yleistoimivalta on yhtiön hallituksella. Sovintohalukkuuden tiedustelemisen osalta ei ole myöskään tehty esimerkiksi osakeyhtiölain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitettua päätöstä, jonka perusteella tästä lähtökohdasta olisi syytä poiketa. Toisaalta osakeyhtiön osakkaalla ei ole pelkästään osakasasemansa perusteella oikeutta edustaa yhtiötä. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei siten ole ollut myöskään (ulkoista) oikeutta edustaa yhtiötä tällaisten päätösten tai toimien osalta. Ministeriöllä tai sen edustajilla ei ole myöskään ollut Finavian valtuutusta näiden toimien toteuttamiseen. Tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan on siten kyseenalaista, onko ministeriöllä tai sen edustajilla ollut yhtiölainsäädännön tai muun lainsäädännön perusteella oikeutta edellä mainittujen toimien tekemiseen.

Edellä todetuin tavoin valtio-osakkeenomistajalla ei ole myöskään yhtiöoikeudellisen hyvän hallintotavan ja tähän liittyvien corporate governance -ohjeitten perusteella oikeutta puuttua omistamansa yhtiön operatiiviseen toimintaan. Se seikka, että ministeriö on edellä todetuin tavoin ryhtynyt itse selvittämään tilintarkastusyhteisön halukkuutta

riidan sopimiseksi yhdessä sen seikan kanssa, että ministeriö on myöhemmin aktiivisesti ottanut osaa sopimusneuvotteluihin, on tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan merkinnyt omistajaohjauksen ja yhtiön operatiivisen päätöksenteon sekoittumista toisiinsa ongelmallisella tavalla.

Omistajaohjaukseen ja Finavian sisäiseen toimintaan liittyvä tiedonkulku sovintoneuvotteluja käytäessä

Tilintarkastusyhteisöä koskevaan riita-asiaan liittyvät päätökset on tehty yhtiön hallituksessa ja yhtiön hallituksen puheenjohtaja on myös aktiivisesti hoitanut riita-asiaan liittyviä yhtiön johdolle kuuluvia hallinnollisia toimia. Osakeyhtiölaissa ei säädetä tarkemmin hallitustyön sisällöstä. Hallituksen jäsenten työ yhtiön hyväksi tai yhtiön toiminnan tarkoituksen toteuttamiseksi voi vaihdella merkittävällä tavalla yhtiöittäin. Hallituksen jäsenet voivat myös toimivaltansa perusteella edustaa yhtiötä kaikissa sen asioissa. Hallituksella ja hallituksen jäsenellä on oikeus hallituksen itse määrittelemällä tavalla ja hallituksen jäsenten välisellä työnjaolla tehdä ja hoitaa yhtiön asioita hallituksen ja sen jäsenen toimivallan ja edustusvallan (kelpoisuuden) asettamissa rajoissa. Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa Finavian hallituksen puheenjohtaja on hoitanut riita-asiaan liittyvä hallinnollisia toimia. Muut yhtiön hallituksen jäsenet ovat olleet tietoisia tästä. Tarkastuksessa tulkittiin, että yhtiön hallituksen jäsenet ovat tosiasiallisesti hyväksyneet toimintatavan ja hallituksen puheenjohtaja on tällä perusteella ollut toimivaltainen. Finavian yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön hallituksen puheenjohtajalla on oikeus edustaa yhtiötä yksin, ja näin ollen hänellä on ollut myös yhtiön ulkoinen edustusoikeus. Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa, jossa nimenomaan hallitus on ollut aktiivinen korvausvaatimuksiin liittyviä asioita käsiteltäessä ja niistä päätettäessä, hallituksen puheenjohtajan aktiivinen toimintatapa saattaa olla jopa luonteva. Lisäksi Finavian puolesta riitaprosessia ja siihen liittyviä prosessuaalisia toimia ovat hoitaneet kaksi toimeksiantosuhteessa yhtiöön ollutta asianajajaa.

Ministeriön omistajaohjausta ja Finavian sisäistä toimintaa arvioitaessa yhtiön edellä mainitulle toimintatavalle ja sille, mitkä tahot ovat hoitaneet asiaa yhtiön puolesta, voidaan antaa merkitystä. Yleinen lähtökohta, jonka voidaan samalla katsoa ilmentävän hyvää yhtiöoikeudellista toimintatapaa, on se, että henkilöt, jotka yhtiön puolesta tai sen edustajina hoitavat yhtiön käynnissä oleviin riita-asioihin liittyviä toimia, pidetään tietoisina näihin riita-asioihin liittyvistä käsittelyvaiheista ja toimenpiteistä.

Tarkastushavaintojen perusteella Finavian hallituksen puheenjohtaja on kutsuttu 2.12.2015 liikenne- ja viestintäministeriössä järjestettyyn kokoukseen, jossa hänelle oli käynyt ilmi, että oli olemassa sovintosopimusehdotus, jonka sisällöstä sekä ministeriö että Finavia ovat neuvotelleet jo aiemmin 30.11.2015 järjestetyssä tapaamisessa [redacted]

Sitä, että ministeriö ei ole tiedottanut 30.11.2015 järjestetystä tapaamisesta yhtiön hallituksen puheenjohtajalle tai hallitukselle yleisesti, samoin kuin sitä, että hallituksen puheenjohtajaa ei ole kutsuttu 30.11.2015 järjestettyyn tapaamiseen eikä hän ylipäänsä ole ollut tietoinen kysymyksessä olevasta tapaamisesta, voidaan pitää ongelmallisena. Tarkastuksessa muodostetun näkemyksen mukaan Finavian omistajaohjaus ja yhtiön sisäiset toimintakäytänteet eivät edellä mainituilta osin ole olleet luonteeltaan avoimia ja läpinäkyviä. Näin ollen on kyseenalaista, onko ministeriön tai Finavian toiminta ollut edellä mainituilta osin yhtiöoikeudellisen hyvän hallintotavan periaatteiden mukaista.

[redacted]

Finavian johdon mahdollisuudet neuvotella tilintarkastusyhteisön kanssa

Myös tarkasteltaessa kokonaisuutena tapahtumaketjua, joka on alkanut ministeriön 25.11.2015 sisäisestä keskustelusta, jossa on päätetty selvittää tilintarkastusyhteisön halukkuus riidan sopimiseen, ja päättynyt Finavian hallituksen [redacted] tekemään sovintosopimuksen hyväksymistä koskevaan päätökseen, ministeriön toimintaa voidaan pitää ongelmallisena. Finavian hallituksen [redacted] tekemän päätöksen, jolla yhtiö on päättänyt esittää vahingonkorvausvaatimukset aikaisempaan johtoon kuuluneille henkilöille, tekemisen jälkeen yhtiön johto on odottanut ministeriön esittävän näkemyksensä siitä, kuinka asiassa tulisi edetä. Ministeriö on lokakuussa 2014 ilmoittanut yhtiölle, että myöhemmin syksyllä järjestetään ylimääräinen yhtiökokous ja että ennen tätä kokousta Finavian ei tule edetä kanneasioissa. Myös Finavian johdossa on yleisesti toivottu, että ministeriö ottaisi oikeudenkäyntiprosesseihin liittyvät päätökset vastattavakseen. Lopulta on päädytty tilanteeseen, jossa päätösten tekemisellä edellä mainittujen kanneasioiden osalta on ollut kiire. [redacted]

Edellä sanotun perusteella ministeriö ei ole syksyllä 2015 ottanut kantaa Finavian entistä johtoa koskeviin kanneasioihin tai näissä asioissa etenemiseen. Tämä on johtanut siihen, että kysymysten ratkaisemisessa on ajauduttu kiiretilanteeseen. Ministeriössä 30.11.2015 ja 2.12.2015 järjestetyissä neuvotteluissa on tarkastushavaintojen perusteella päätetty, että sovintosopimusasian ja kanteiden nostamiseen liittyvät kysymykset on ratkaistava nopeasti. Eräänä syynä tähän on ollut se, että Deloitten mahdollinen vastakanne oli pantava vireille loppuvuonna 2015 ja mahdollisesti tämänkin kanteen vireillepano oli toteutettava mahdollisimman nopealla aikataululla. [redacted]

Edellä kuvatun perusteella Finavian hallituksella on käytännössä ollut hyvin vähän aikaa valmistella ja harkita sovintosopimusta koskevaa päätöstään. [redacted]

On kyseenalaista, onko Finavian hallituksella ollut, ottaen huomioon edellä mainitut toimintatavat ja ajautuminen ministeriön toiminnan vuoksi tilanteeseen, jossa päätös asiassa on pitänyt tehdä hyvin kiireellisellä aikataululla, tosiallista mahdollisuutta riittävin tavoin itsenäisesti harkita sovintosopimusta koskevaa päätöstä ja sen sisältöä. Tähän viittaa osaltaan myös se, että tarkastushavaintojen perusteella useille yhtiön hallituksen jäsenille on syntynyt sellainen käsitys, että hallituksella ei käytännössä ollut muuta

vaihtoehtoa kuin sopia riita-asia tilintarkastusyhteisön kanssa. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että kysymyksessä olevan kaltaisen riita-asian, johon liittyy suuria taloudellisia intressejä ja oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä, sovintoneuvottelut ovat yleensä luonteeltaan runsaasti aikaa vaativia ja perustuvat osapuolten lukuisiin neuvotteluihin ja heidän toisilleen tekemiin sovintoesityksiin ja vastaesityksiin. [redacted] Vaikuttaisi myös ilmeiseltä, että yhtiön johdon käytössä olleen ajan rajallisuus on väistämättä heikentänyt yhtiön mahdollisuuksia neuvotella sovintosopimuksen sisällöstä.

Kuten edellä on todettu, eräs yhtiöoikeudellisen hyvän hallintotavan lähtökohta on se, että valtio-omistaja kunnioittaa yhtiön johdon itsenäisyyttä ja sen itsenäistä harkintavaltaa. Valtio-omistajan ei tule puutua yhtiön tai sen johdon operatiiviseen toimintaan. Kiiretilanteeseen ajautuminen on osaltaan johtanut yhtiön johdon harkintavallan rajoittumiseen. Käytännössä ministeriön toimet ovat tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan tältä osin johdon harkintavallan rajoittumisen myötä merkinneet samalla valtio-omistajan – joko välitöntä tai välillistä – puuttumista Finavian operatiiviseen toimintaan.

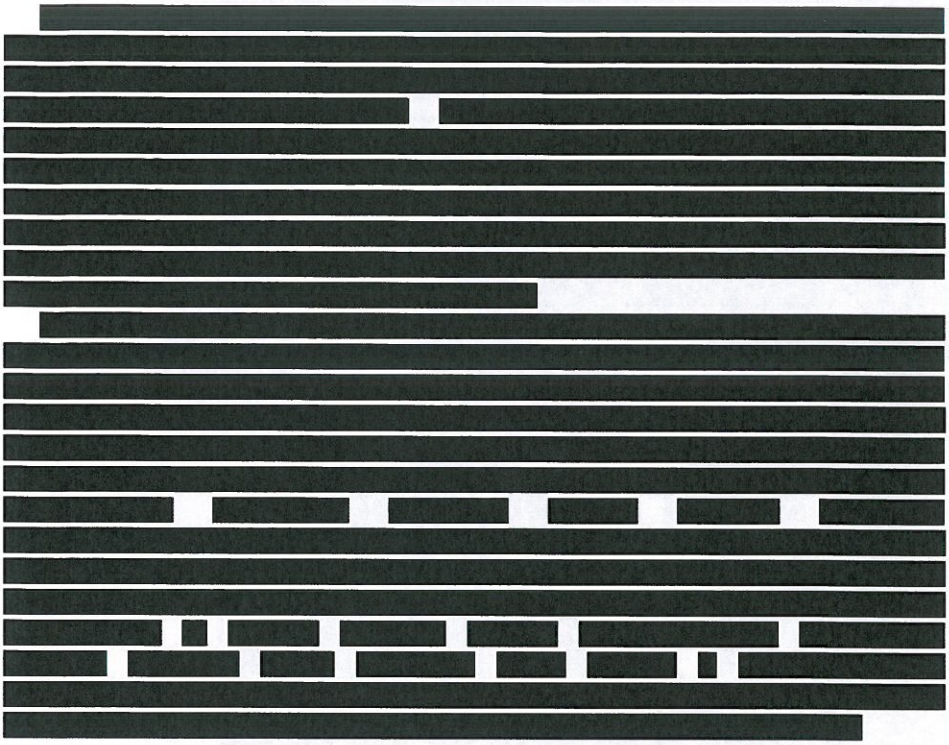
Ongelmallista on myös se, että joillakin hallituksen jäsenillä on ollut epäilyjä pyydetyn uuden asiantuntijalausunnon, joka on tilattu ministeriön osoittamalta toimistolta, objektiivisuudesta. Toisaalta se seikka, että ministeriö on ohjannut yhtiötä pyytämään lausunnon etukäteen valitsemaltaan asianajotoimistolta, on johtanut tilanteeseen, jossa omistajan ja yhtiön johdon toiminta yhtiön operatiivisen toiminnan järjestämisessä ovat sekoittuneet toisiinsa corporate governance -ohjeistusten kannalta ongelmallisella tavalla.

Myös se, että ministeriö on oma-aloitteisesti ministeriössä 25.11.2015 pidetyn ministeriön sisäisen kokouksen jälkeen päättänyt itse selvittää tilintarkastusyhteisön sovintohalukkuuden, on jo sinänsä voinut vaikuttaa Finavian asemaan sovintoneuvotteluissa. On tavanomaista, että asianosaiset sopivat yksityisoikeudelliset tuomioistuimessa vireillä olevat riita-asiat jo ennen tuomioistuimen antamaa ratkaisua. Tällaisessa tilanteessa riidan osapuolten käyttäytymiseen saattavat vaikuttaa erilaiset "neuvottelutaktiset" seikat. On ilmeistä, että tiedustelemalla tilintarkastusyhteisön sovintohalukkuutta ja osallistumalla sovintoneuvotteluihin ministeriö on samalla viestittänyt tilintarkastusyhteisölle valtio-omistajan tavoitteena olevan riita-asian sovinnollisen ratkaisemisen. Tämä puolestaan on saattanut vaikuttaa tilintarkastusyhteisön odotuksiin sen intressien mukaisesta sovintoratkaisusta. Vastaavasti ministeriön yhteydenotto tilintarkastusyhteisöön samoin kuin valtio-omistajan muutkin omistajaohjaustoimet ovat olleet omiaan heikentämään Finavian neuvotteluasemaa.

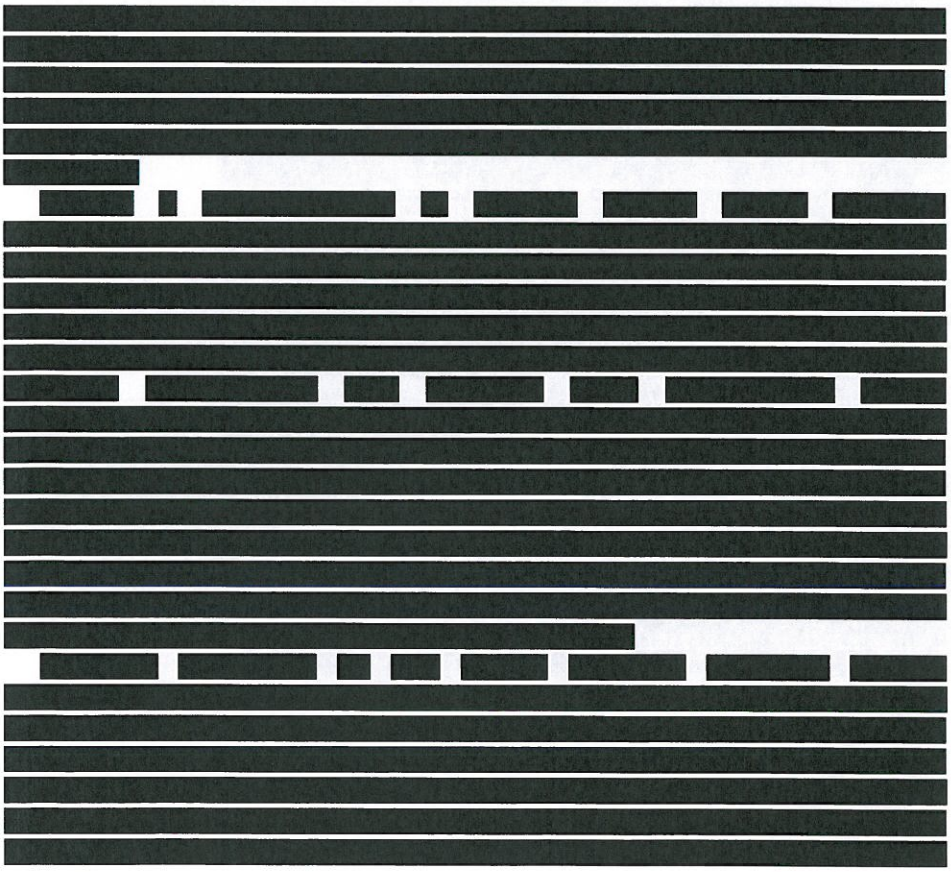
Edellä sanotun perusteella on tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan myös kyseenalaista, onko liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaustoiminta ylipäänsä mahdollistanut valtion tai Finavian kannalta taloudellisesti parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamisen Finavian ja tilintarkastusyhteisön välisessä riita-asiassa.

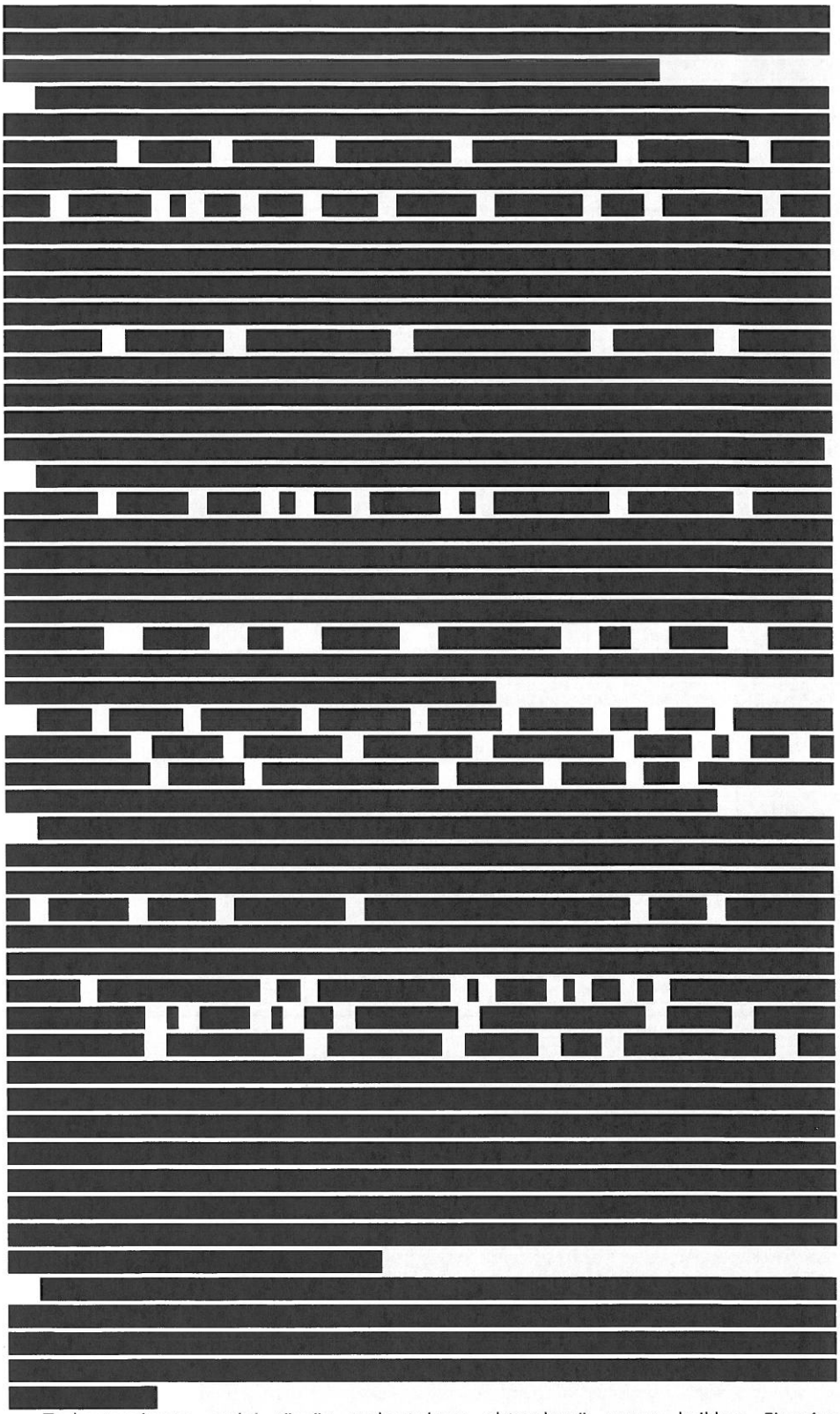
Edellä todetuin tavoin Finavian johdon on tullut hyvin nopealla aikataululla tehdä sovintosopimusta koskeva päätös. Toisaalta yhtiön hallitukselle on päätöksen perustaksi toimitettu vain lausunto, joka on puoltanut sovintosopimuksen hyväksymistä (ks. tarkemmin seuraava alaluku "Syksyllä 2015 hankitut vahingonkorvauksiin liittyvät lisäselvitykset"). Voidaankin kysyä, onko Finavian hallituksen toiminta sen hyväksyessä sovintosopimuksen perustunut tilanteen edellyttämään asianmukaiseen tietoon. Tällöin nousee myös esiin kysymys siitä, onko yhtiön hallituksen päätöksenteko ollut osakeyhtiölaissa tarkoitetun huolellisuusvaatimuksen (niin sanottu liiketoimintapäätösperiaate tai business judgmet rule) mukaista (ks. periaatteen sisällöstä Savela, Ari, Vahingonkorvaus osakeyhtiössä [2015] s. 96–103). Toisaalta johdon toiminta on perustunut liikenne- ja viestintäminimisteriön toimintaan, joten ilmeisesti tehty päätös on ollut valtio-omistajan tavoitteiden mukainen. Yhtiön hallitus ei myöskään ilmeisesti

päätöstä tehdessään ole ylipäänsä ollut tietoinen asiantuntijalausunnoista, joita sille ei ole toimitettu, eikä hallituksen toiminnan tältä osin voitane katsoa olevan huolimatonta.

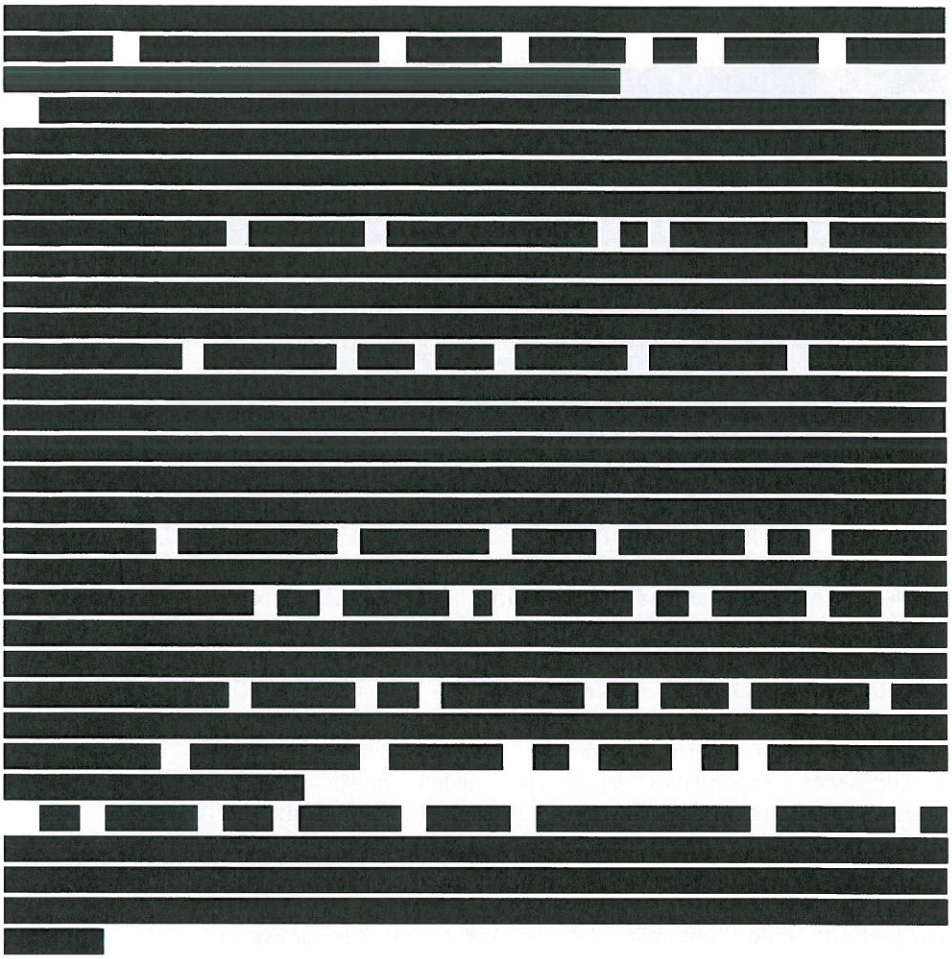


Syksyllä 2015 hankitut vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvät lisäselvitykset

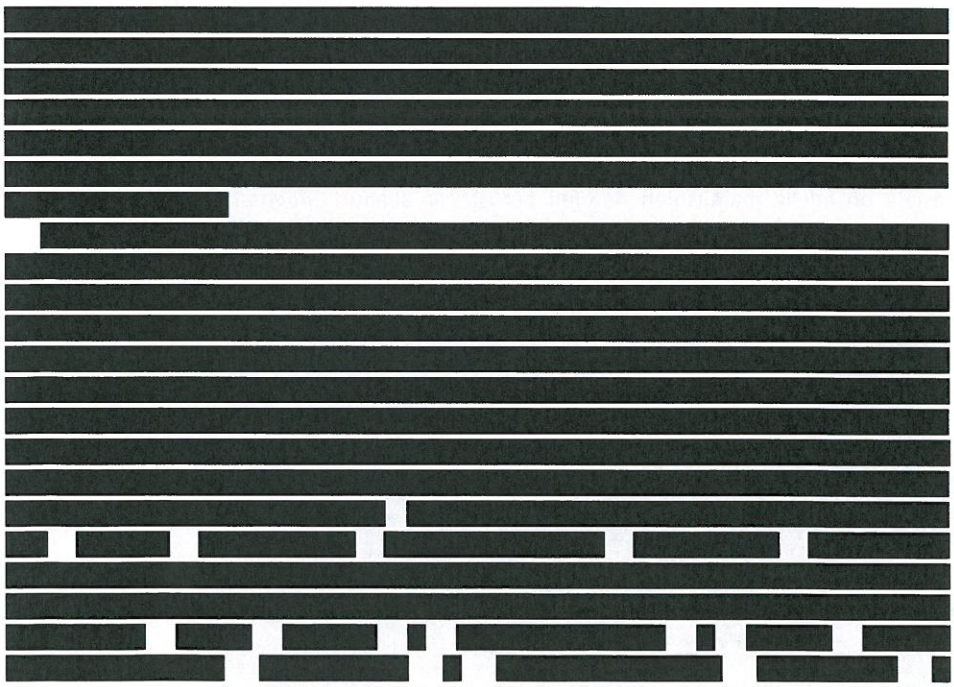




Tarkastusvirasto arvioi tämän tarkastuksen yhteydessä ennen kaikkea Finavian johdannaisvastuiden selvittämiseen liittyvien menettelytapojen oikeellisuutta. Tarkastusvirasto ei siten lähtökohtaisesti ota kantaa esimerkiksi Finavian johdon korvausvaatimusten esittämisestä tekemien päätösten oikeudelliseen arviointiin tai yhtiön hankkimien eri oikeudellisten asiantuntijalausuntojen johtopäätösten sisältöön.



Korvausvaatimusten esittämiseen liittyvien jatkotoimien mahdollisuudet

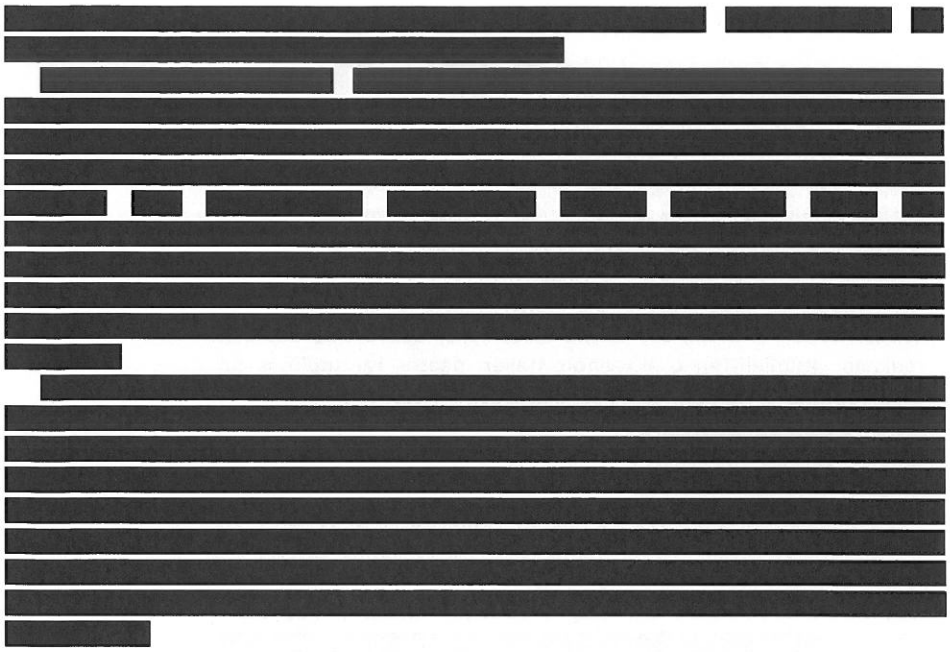


[redacted]

Vuonna 2011 yhtiön tilintarkastusyhteisö ja vastuullinen tilintarkastaja ovat vaihtuneet. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta on 15.2.2015 antamallaan päätöksellä (pöytäkirja 12/2015, 6 § dnro 5/2015) antanut Finavian uudelle tilintarkastajalle varoituksen hänen toiminnastaan tilikausien 2011 ja 2012 tilintarkastuksen yhteydessä. Päätöksessä on tilikauden 2011 osalta todettu, että Finavialla on ollut taseen loppusummaan nähden merkittäviä taseen ulkopuolisia koronvaihtosopimuksia, jotka voivat olennaisesti vaikuttaa yhtiön taloudelliseen asemaan, ja että tilintarkastajan on tarkastettava, onko liitetiedoissa annettu tarpeelliset lisätiedot johdannaisista (s. 5). Tilintarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tilintarkastajan olisi tullut hankkia tilintarkastuksessa evidenssiä siitä, ovatko Finavian johdannaiset sellaisia, että niillä suojataan liitetiedoissa kerrotulla tavalla korkopositiota vai onko johdannaispositioissa suojaavien sopimusten sijaan tai niiden ohella sellaisia instrumentteja, jotka riskiltä suojautumisen sijaan aiheuttavat yhtiölle merkittävää taloudellista riskiä. Tältä osin päätöksessä on todettu, että tilintarkastaja olisi esimerkiksi pistokokein voinut tutustua johdannaisopimuksiin ja tällä tavoin havaita, onko kyseessä yksinkertainen koronvaihtosopimus vai monimutkaisempi instrumentti. Tilintarkastuksessa on luotettu yhtiön antamiin tietoihin korkoriskin suojaamisesta johdannaisilla eikä tilintarkastuksessa ole hankittu riittävästi evidenssiä siitä, antavatko tilikauden 2011 tilinpäätöksen liitetiedot oikeat ja riittävät tiedot yhtiön johdannaisista (s. 6–7).

Tilikauden 2012 osalta tilintarkastuslautakunta on muun ohella todennut, että tilintarkastaja on tullut tietoiseksi ulkopuolisten asiantuntijoiden (Nordea Markets ja Danske Markets) yhtiön johdannaissalkusta laatimista raporteista ja että tilintarkastajan olisi tullut pyytää nähtäväkseen konsulttiyhtiön (KPMG) laatima raportti. Lisäksi tilintarkastaja oli tullut tietoiseksi, että Finavian johdannaisista vain koronvaihtosopimuksilla sekä koron- ja valuutanvaihtosopimuksilla on suojattu Finavian korkoriskiä. Tilintarkastaja on edellä mainittujen tietojen perusteella saanut evidenssiä siitä, että Finavian johdannaiset eivät ole yksinkertaisia rahoitusinstrumentteja eikä kaikilla johdannaisilla ole suojattu Finavian korkoriskiä. Taseen liitetiedoissa ei ole ollut informaatiota muiden kuin koronvaihtosopimusten sekä koron- ja valuutanvaihtosopimusten luonteesta. Näissä olosuhteissa hyvä tilintarkastustapa olisi edellyttänyt, että tilintarkastaja raportoi havainnoistaan yhtiön johdolle (s. 7–8). Tilintarkastuslautakunnan mukaan tilintarkastaja oli sekä tilikauden 2011 että 2012 osalta toiminut hyvän tilintarkastustavan vastaisesti ja tilintarkastajalle tuli tilintarkastuslain 49 §:n perusteella antaa varoitus (s. 8).

[redacted]



6 Yhtiökokouksen järjestämisen merkitys

Yhtiökokous on osakeyhtiön ylin päättävä elin (OYL 5:1.1). Yhtiökokouksen päätöksen voi korvata kaikkien osakkeenomistajien yhtiökokouksen ulkopuolella tekemä päätös. Jos yhtiöllä on enemmän kuin yksi osakkeenomistaja, yhtiökokouksen päätöksen voi korvata osakkeenomistajien tekemä sopimus (OYL 5:1.2 ja 5:2.2). Yksimielisten osakkeenomistajien valta tehdä yhtiötä sitovia päätöksiä on vähintään yhtä laaja kuin yhtiökokouksen valta. Lisäksi he voivat päätöksellään yleensä syrjäyttää osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen määräykset, jotka on säädetty tai määrätty pelkästään yhtiön ja/tai osakkeenomistajan suojaksi (ks. myös Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli – Kyläkallio, Kalle, Osakeyhtiö 2008, s. 468). Osakeyhtiölain mukaan yksimielisten osakkeenomistajien päätös tai sopimus on tehtävä kirjallisesti ja se on päivättävä, numeroitava ja allekirjoitettava (OYL 5:1.2).

Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa valtio-omistaja olisi voinut yhtiökokouspäätöksellä tai yhtiökokouksen ulkopuolella tekemällään päätöksellä tehdä päätöksen sovintosopimuksen tekemisestä tilintarkastusyhteisön kanssa. Vastaavasti valtio-omistaja olisi voinut tällaisella päätöksellä luopua korvausvaatimuksista Finavian aiempaa johtoa kohtaan. Valtio-omistajan olisi tullut tehdä nämä päätökset osayhtiölain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuja muoto- ja menettelysäännöksiä noudattaen.

Kuten edellä on todettu, valtio-omistaja on syksyllä 2015 harkinnut ylimääräisen yhtiökokouksen järjestämistä. [redacted]

Edellä mainittujen osakeyhtiölain muoto- ja menettelysäännösten sekä niiden noudattamisen voidaan katsoa osaltaan turvaavan yhtiön toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Vastaavasti näiden säännösten noudattamisen laiminlyönti hämärtää omistajan ja omistuksen kohteena olevan yhteisön toimivan johdon välisiä vastuusuhteita. Tältä osin osakeyhtiölain 5 luvun 1 ja 2 §:ien noudattamisella voidaan katsoa olevan – ainakin nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa – samansuuntainen tarkoitus kuin omistajaohjausta koskevien corporate governance -periaatteiden noudattamisella.

Finavian johdannaisvastuita koskevat ongelmat ja niihin liittyvät vahingonkorvausvaatimukset ovat olleet vuonna 2015 julkisuudessa huomion kohteena. Johdannaisongelmien vuoksi Finaviaa, yhtiön johtoa samoin kuin yhtiön omistajaohjauksesta vastaavaa liikenne- ja viestintäministeriötä kohtaan on esitetty ajoittain huomattavaakin kritiikkiä. Tällaisessa tilanteessa yhtiön päätöksenteon ja sen omistajaohjaksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden sekä vastuusuhteiden hämärtyminen on omiaan luomaan julkisuudessa epäluuloisuutta ja epäluottamusta yhtiötä ja omistajaohjauksesta vastaavia viranomaisia kohtaan. Tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan nämä näkökohdat korostavat omistajaohjauksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitystä. Tästä myös seuraa, että valtio-omisteisen yhtiön päätöksenteossa ja omistajaohjauksessa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä turvaavan sääntelyn huomioinnilla on jopa korostunut merkitys.

Toisaalta osakeyhtiölain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitettujen menettelytapojen sivuuttaminen ja valtio-omistajan puuttuminen Finavian johdon toimintaan on johtanut tilanteeseen, jossa liikenne- ja viestintäministeriön toiminta on ollut yhtiöoikeudelliseen sääntelyn perustella tarkasteltuna moninkin eri tavoin ongelmallista.

Päätösten tekemistä yhtiökokokokokouksessa olisivat nyt kysymyksen kaltaisessa tilanteessa yhtiön toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaamisen ohella voineet

puoltaa myös muunlaiset perusteet. Sovintosopimusta ja aiempaan johtoon kohdistuvaa korvausvaatimusta koskevat päätökset ovat luonteeltaan poikkeuksellisia, ja niihin liittyy myös tulkinnanvaraisia piirteitä. Päätösten ja niiden perustelujen tulkinnanvaraisuus voi ensinnäkin olla [redacted] luonteeltaan oikeudellista. Toisaalta tällaisten oikeustoimien käynnistämisessä saattaa olla tarpeen huomioida erilaisia yhtiön toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi maine- ja julkisuushaitat, joihin liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastusvirastolle esittämässään selvityksessä viitannut. Päätösten poikkeusluonteisuus ja niihin liittyvä tulkinnanvaraisuus olisivat voineet puoltaa korvausvaatimuksia koskevien päätösten käsittelemistä yhtiökokouksessa.

Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa yhtiön hallitus on tarkastushavaintojen perusteella arvioinut korvausvaatimusten esittämistä koskevia päätöksiään ennen kaikkea osayhtiölain normiston perusteella. [redacted] Omistajalla on päätöksiä tehdessään yhtiön johtoa laajempi harkintavalta.

Käytännössä eettisten näkökohtien huomiointi voisi tarkoittaa sitä, että korvausvaatimusten esittämistä harkittaessa annetaan merkitystä taloudellisten näkökohtien ohella eri tahojen toimintaan liittyvien epäselvyyksien selvittämiselle. Kyse voisi tällöin olla samantapaisesta arvioinnista, jota 1990-luvun pankkikriisin seurausten hallinnoimiseksi perustettu valtion kokonaan omistama Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy on toteuttanut toiminnassaan. Niin sanotun selvittämisintressin, joka on muotoutunut omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan aikana erääksi keskeiseksi yhtiön toimintaa ohjaavaksi periaatteeksi, soveltamisesta on seurannut, että yhtiö on pyrkinyt selvittämään velallisten toimintaan mahdollisesti liittyvät epäselvyydet. Selvittämisintressin toteuttaminen on saattanut olla tärkeämpää kuin yksinomainen pyrkimys taloudellisesti kannattavimpaan menettelytapaan. Velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien tutkimisen ja selvittämisen on katsottu palvelevan yleisen edun vaatimusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut selvittämisintressin sisällöllisiä ulottuvuuksia ja sille omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa annettua painoarvoa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa "Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n selvitystilan käytännöt" (4/2015).

Korvausvaatimuksia koskevien päätösten tekeminen yhtiökokouksessa olisi nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa voinut olla myös Finavian hallituksen jäsenten vastuun arvioinnin kannalta selkeä ratkaisu. Jos omistaja olisi ottanut yhtiökokouksessa korvausvaatimusasiat ratkaistavakseen, ei ilmeisestikään jälkikäteen olisi noussut esiin kysymystä siitä, ovatko yhtiön hallituksen jäsenet menetelleet huolellisesti. [redacted]

[redacted] Lisäksi ministeriö on myös julkisuudessa esittänyt olevan kyseenalaista, voidaanko Finavian hallitukselle antaa vastuuvapaus. [Nämäkin seikat osaltaan ilmentävät sitä, että yhtiön päätöksenteon ja omistajaohjauksen vastuusuhteet ovat korvausvaatimuksiin liittyviä päätöksiä tehtäessä hämärtyneet.] Korvausvaatimuksia koskevien päätösten tekeminen yhtiökokouksessa olisi ilmeisesti estänyt edellä mainitun ongelmatilanteen syntymisen tai ainakin rajoittanut tilanteeseen liittyvien ongelmien vaikutuksia.

7 Esteellisyyskysymykset ja yhtiön hallituksen toimivaltaisuus

[redacted]

Hallintolain (434/2003) esteellisyysperusteita noudatettaessa esteellisyyden voi synnyttää se, että luottamus asian käsittelyn objektiiviseen puolueettomuuteen vaarantuu. Tämä lähtökohta on ilmaistu lain 28 §:n 7 kohdassa mainitussa esteellisyyttä koskevassa yleislausekkeessa, jonka mukaan "virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu". [redacted]

Vaikka Finavia Oyj on valtion erityistehtäväyhtiö, jollaisilla on läheinen yhteys valtion hallintoon, kyseessä on kuitenkin yksityisoikeudellinen yhteisö, johon sovelletaan osakeyhtiölain säännöksiä ja johon hallintolaki ei sovellu. Näin ollen myös hallituksen jäsenten esteellisyyttä on arvioitava osakeyhtiölain säännösten perusteella. Osakeyhtiölain 6 luvun 4 §:n mukaan hallituksen jäsen ei saa osallistua hänen ja yhtiön välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn. Hän ei myöskään saa osallistua yhtiön ja kolmannen osapuolen välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn, jos hänelle on odotettavissa siitä olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa. Pykälässä tarkoitettua sopimusta koskevaa sääntelyä sovelletaan myös muuhun oikeustoimeen sekä oikeudenkäyntiin ja muuhun puhevallan käyttämiseen.

Kyseisen säännöksen mukaan hallituksen jäsen ei saa osallistua yhtiön ja säännöksessä tarkoitetun kolmannen osapuolen välisen toimen käsittelyyn, jos hänelle on tästä odotettavissa olennaista etua. Osakeyhtiölain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitetun esteellisyyden syntyminen ei edellytä tosiasiallisen eturistiriidan osoittamista. Riittää, että ristiriidan

olemassaolo on objektiivisesti arvioiden mahdollista. Toisaalta säännöksessä esteellisyyden syntymiselle asetettu olennaisen edun vaatimus kuitenkin lähtökohtaisesti merkitsee, että osakeyhtiölain mukainen esteellisyys tulee kyseeseen rajatuimmissa tilanteissa kuin esimerkiksi hallintolain yleislausekkeessa tarkoitettu esteellisyys.

[redacted]

Intressiristiriidan mahdollisuutta kysymyksessä olevassa tilanteessa voidaan tarkastella myös corporate governance -ohjeiden perusteella. OECD:n ohjeistuksessa "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises" luvun VII "The responsibilities of the boards of State-owned enterprises" kohdassa E todetaan hallituksen jäsenten intressiristiriitojen mahdollisuudesta seuraavaa (s. 28):

"Mechanisms should be implemented to avoid conflicts of interest preventing board members from objectively carrying out their board duties and to limit political interference in board processes."

Kyseisessä ohjeessa viitataan intressiristiriitojen mahdollisuuksiin ja niihin liittyviin riskeihin yleisesti ja ohjeistetaan kehittämään menettelytapoja, joilla tällaisten tilanteiden syntyminen voitaisiin estää. OECD:n ohjeistuksen luvun VII kohta E muistuttaa sisällöltään hallintolain yleislausekkeen esteellisyysperustetta, jossa lähtökohtana on objektiivisuuden ja riippumattomuuden vaarantuminen ja jossa ei edellytetä (olennaisen) henkilökohtaisen edun syntymistä.

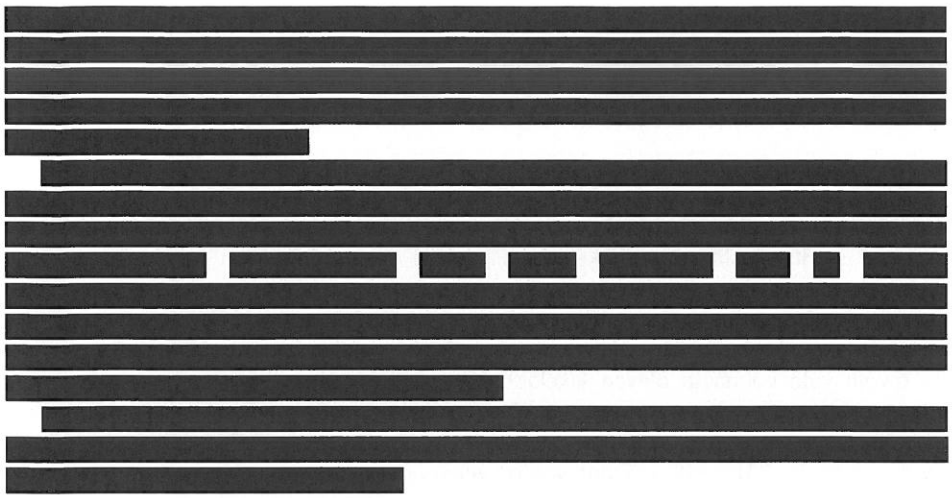
[redacted]

Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa [redacted] hallituksen jäsen on asianmukaisesti itse arvioinut esteellisyyden mahdollisuuden. Hänen hallituksen kokouksen pöytäkirjassa esittämänsä perustelut viittaavat siihen, että kyseinen henkilö on perustanut esteellisyysarviointinsa osakeyhtiölain säännöksiin. Tämä lähtökohta, jossa esteellisyyden arviointi rajataan osakeyhtiölain esteellisyyssäännöksiin perustuvaksi, lienee sinänsä yhtiökäytännössä tavanomainen menettelytapa.

Toisaalta yhtiökäytännössä noudatetaan usein myös tiettyä varovaisuutta tilanteissa, joissa esteellisyyden mahdollisuus saattaisi tulla kyseeseen. Käytännössä tämä usein tarkoittaa sitä, että hallituksen jäsen jäävää itsensä, jos on olemassa ulkoisesti havaittavissa oleva henkilökohtaisen intressin tai objektiivisuuden vaarantumisen riski. Tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan eri mieltä ollut hallituksen jäsen olisi nyt käsillä olevassa tilanteessa voinut, esimerkiksi corporate covernence -ohjeistusten sisältöä tai varovaisuusnäkökohtia painottamalla, perustellusti päätyä myös jäävämään itsensä korvausvaatimusten esittämistä koskevassa asiassa.

Tarkastusvirasto kiinnittääkin – tulevaisuutta silmällä pitäen – huomiota siihen, että valtio-omisteisissa yhtiöissä hallituksen jäsenen esteellisyyden arviointi vain osakeyhtiölain perusteella saattaa johtaa ongelmalliseen lopputulokseen. Tällaisessa tilanteessa, jossa saattaa syntyä epäily päätöksentekijän objektiivisuudesta, saattaa olla tarkoituksenmukaista arvioida esteellisyyskysymystä osakeyhtiölakia laajemmasta näkökulmasta. Huomiota voidaan tällöin kiinnittää varovaisuuteen tai corporate governance -ohjeistuksiin.

[redacted]



8 Liikelaitos Finavian oikeus tehdä johdannaissopimuksia

Tarkastusvirasto on nyt kysymyksessä olevan tarkastuksen yhteydessä, aiemmassa Finavian toimintaan liittyvässä tuloksellisuustarkastuksessa "Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011 (15/2013)" (dnro 83/54/2013) tekemiinsä havaintoihin liittyen, pyytänyt valtiovarainministeriöltä selvitystä siitä, onko liikelaitos Finavialla (1991-2009) ollut oikeus tehdä johdannaissopimuksia ja mihin tämä oikeus on perustunut.

Valtiovarainministeriö on tarkastusvirastolle toimittamassaan selvityksessä todennut, että vuoden 2002 liikelaitoslain (1185/2002) mukaan liikelaitoksen lainanotosta on päättänyt, vastaavalla tavoin kuin voimassa olevan liikelaitoslain 1062/2010) mukaan, eduskunta. Ministeriön selvityksen mukaan vuoden 2002 liikelaitoslain lainanottoa koskevat säännökset eivät ole suoraan rajoittaneet liikelaitoksen oikeutta tehdä johdannaissopimuksia. Perustuslain (731/1999) mukaan valtion velan ottamisesta päättää eduskunta. Perustuslaissa tai valtion talousarviolaissa (423/1988) ei kuitenkaan ole säännelty velan suojaamiseen liittyvien sopimusten tekemisestä. Esimerkiksi korollisen vieraan pääoman korkojen hallinnassa käytettävien tavanomaisten suojaussopimusten tekeminen on siten ollut mahdollista.

Valtiovarainministeriö on lisäksi selvityksessään todennut, että liikelaitos Finavian toimiala on määritelty Ilmailulaitoksesta annetussa laissa (1245/2005) ja Ilmailulaitoksen osakeyhtiöksi muuttamiseksi annetussa laissa (877/2009). Ilmailulaitoksen tai Finavia Oy:n toimialaksi ei ole määritelty tuottojen ansaintamielessä harjoitettavaa johdannaissopimusten solmimista ja kaupankäyntiä. Toimialamäärittelyjen perusteella liikelaitoksen kassanhallintaan liittyvää sijoitustoimintaa ei voida laajentaa tämän kaltaisiin johdannaissopimuksiin. Näin ollen ilmailulaitoksessa ja Finaviassa vuosina 2009–2011 solmittujen johdannaissopimusten, joilla ei ole ollut lainkaan liikelaitoksen/yhtiön lainasalkun korkosuojaustarkoitusta, tekeminen ei ole ministeriön näkemyksen mukaan ollut liikelaitoksen tai yhtiön toimialaa koskevien määräysten perusteella mahdollista.

Tarkastusvirasto toteaa, että liikelaitos Finavian toimialamääräykset on kuvattu varsin täsmällisesti Ilmailulaitoksesta annetun lain 2 §:ssä ja että luottoja suojaamattomien johdannaissopimusten tekeminen jää – kuten valtiovarainministeriö selvityksessään toteaa – näiden toimialamääräysten ulkopuolelle. Tämä seikka puoltaisi sen lähtökohdan asettamista, ettei Finavialla ainakaan liikelaitosaikana ole ollut oikeutta toimialamääräysten perustella tehdä tämän kaltaisia johdannaissopimusjärjestelyitä.

Osakeyhtiö Finavian toimiala on määritetty yleisluonteisesti Ilmailulaitoksen muuttamista osakeyhtiöksi annetun lain 1 §:n 2 momentissa. Kyseisen säännöksen mukaan "yhtiön toimialana ovat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta". Yhtiön toimialamäärittelyä on lisäksi täsmennetty Finavia Oyj:n yhtiöjärjestyksessä, jonka 2 §:n mukaan yhtiö voi tarvittaessa harjoittaa myös "muuta sijoitustoimintaa". Jos lähdetään siitä, että yhtiön lakiin perustuvan toimialan täsmentäminen yhtiöjärjestyksessä edellä mainituin tavoin on mahdollista, osakeyhtiö Finavian yhtiöjärjestykseen perustuva sijoitustoimintaa koskeva laajasti määritelty toimiala voi periaatteessa mahdollistaa myös riskialttiin sijoitustoiminnan.

Finavian omistajastrategisten linjausten 10.3.2011 kohdassa "Riskienhallinta ja edunvalvonta" (kohdat 15 ja 16) on täsmennetty yhtiön yhtiöjärjestyksen sisältöä seuraavasti:

"Finavia Oyj voi harjoittaa yhtiöjärjestyksen mukaisilla muilla toimialoilla liike- ja sijoitustoimintaa, joka on liiketaloudellisesti perusteltua ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää. Muun liike- ja sijoitustoiminnan tulee soveltua yhteen yhtiön erityistehtävien kanssa.

Finavia Oyj:n investoinnit, muut sitoumukset sekä rahoitus-, toiminnalliset ja muut riskit eivät saa heikentää yhtiön mahdollisuuksia toteuttaa erityistehtäväänsä."

On kyseenalaista, voidaanko nyt kysymyksessä olevien ei-suojaavien johdannaisten katsoa olevan strategialinjaukissa tarkoitetuin tavoin liiketaloudellisesti perusteltuja tai

yhtiön erityistehtävien kanssa yhteen soveltuvia. Tällaisiin johdannaisiin voi myös liittyä riskejä, jotka heikentävät yhtiön mahdollisuuksia toteuttaa erityistehtäväänsä. Näin ollen voitaneen lähteä siitä, että kysymyksessä olevien johdannaisten hankkiminen on ollut ainakin 10.3.2011 päivätyn strategialinjauksen vastaista. Vastaavasti näiden johdannaissopimusten tekeminen on ollut sekä Finavian liikelaitos- että osakeyhtiöaikana yhtiön (liikelaitoksen) sisäisten ohjeistusten perusteella kiellettyä.