

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN OMISTAJAOHJAUS FINAVIA OYJ:SSÄ

1. Taustatiedot

Liikenne- ja viestintäministeriö ("LVM") on toimittanut allekirjoittaneelle Valtiontalouden Tarkastusviraston ("Tarkastusvirasto") 13.5.2015 päivätyn laillisuustarkastuskertomuksen, joka koskee LVM:n toimintaa Finavia Oyj:n ("Finavia") johdannaisvastuiden selvittämisessä ja niistä päätettäessä, sekä LVM:ssä asian johdosta laaditun muistioloonnoksen 21.12.2015 ja LVM:n ja Tarkastusviraston välillä asiassa käytyä kirjeenvaihtoa.

Finavia on valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa LVM. Tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan arvostellut LVM:n suorittamia toimenpiteitä ja omistajaohjausta jäljempänä kerrotulla tavalla.

2. Lausuntopyyntö

LVM on pyytänyt allekirjoittaneelta yhtiöoikeudellista arviota siitä, onko Tarkastusviraston LVM:ään kohdistama arvostelu yhtiöoikeudellisesti perusteltua.

Tässä tarkoituksessa esitetään seuraavaa.

3. Johdannaisvastuun käsittelyn eri vaiheet

Asiakirjoista ilmenevän perusteella on johdannaisvastuun asiaa käsitelty Finaviassa tiivistettynä seuraavasti.

Vuonna 2012 oli käynyt ilmi, että Finavia-yhtiössä ja sitä edeltävässä liikelaitoksessa oli käytetty johdannaisopimuksia, joiden tarkoituksenmukaisuus ja riskienhallinnan yleisten periaatteiden mukaisuus olivat epäselviä. Johdannaisopimusten tilanne oli selvinnyt vuonna 2012 vuoden 2011 tilintarkastuksen ja yhtiön sisäisen tilinpäätöskäsittelyn yhteydessä. Tällä perusteella Tarkastusvirasto päätti maaliskuussa 2013 käynnistää tuloksellisuustarkastuksen vuosina 2009–2011 tehdyistä johdannaisopimuksista. Finavialle on aiheutunut sen tekemistä kielletyistä johdannaisopimuksista noin 34 miljoonan euron tappio.

Erilaisten selvitystoimien lisäksi Finavia on keväällä 2014 nostanut välimiesoikeudessa kanteen ja vaatinut yhtiön vahinkovakuutusyhtiöltä korvauksia johdon vastuuvakuutuksen perusteella. Välimiesoikeus oli kuitenkin katsonut, että Finavian oikeus vaatia korvausta oli vanhentunut. Finavian hallitus teki 25.9.2015 päätöksen vahingonkorvausvaatimusten esittämisestä yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan. Päätös syntyi äänestyksen jälkeen äänin 4-3. Välittömästi hallituksen kokouksen jälkeen omistaja käynnisti oman analysoimisensa asiassa tarkoituksena selvittää sekä yhtiön toimet että omistajan velvollisuudet sekä tarve mahdolliselle ylimääräiselle yhtiökokoukselle hallituksen päätösten johdosta.

Omistaja ilmoitti 14.10.2015 hallitukselle, että yhtiön toivottiin odottavan kanneprosessien nostamisasiassa siihen saakka, kunnes omistaja on saanut lisäselvitykset mm. hallituksen toiminnan ja syntyneen vahingon syy-yhteyden osalta. Omistaja myös analysoi kanneasiaa laajemmasta näkökulmasta ottaen huomioon korvauksen saamisen todennäköisyys, asian seurannaisvaikutukset sekä saavutettavissa olevat edut suhteessa riskeihin.

Omistaja totesi 25.11.2015, että yhtiön vahingonkorvausvaatimus entistä toimitusjohtajaa ja entisiä hallituksen jäseniä vastaan ei ole riittävän konkreettisesti ja huolellisesti analysoitu yhtiön edun näkökulmasta, eikä hallitus ollut selvittänyt asiaa aiheutuneen vahingon syy-yhteyden suhteen, vaikka useat asiantuntijalausunnot olivat tätä eri yhteyksissä painottaneet. Samassa yhteydessä päätettiin myös selvittää

tilintarkastusyhteisö Deloitte halukkuus sopimusratkaisuun omistajan toimenpiteenä, koska tilinpäätökseen ja tilintarkastajaan kohdistuvat asiat ovat nimenomaan omistaja-asioita.

Tapaamisessa 30.11.2015 todettiin, että Deloitte puolelta oli olemassa halukkuutta sopia asia yhtiön kanssa. Todettiin, että asian jatkokäsittely kuuluu jatkossa yhtiölle.

Hallituksen kokouksessa 3.12.2015 päätettiin antaa toimitusjohtajalle valtuutus neuvotella vastatarjouksesta ja päätetty hankkia ns. second opinion asianajaja Patrik Lindforsilta.

Hallituksen kokouksessa 4.12.2015 käsiteltiin Deloitte vastatarjousta ja asianajaja Lindforsin lausuntoa, jossa todettiin, että "koska asiaan sisältyy tulkinnanvaraisia oikeudellisia kysymyksiä ja merkittäviä epävarmuustekijöitä voi Yhtiön hallitus arviomme mukaan huolellisesti toimien päättää sekä sovintotarjouksen hyväksymisestä sekä siitä, että prosessia jatketaan toistaiseksi".

Vastatarjouksen hyväksymisestä äänestettiin. Hallituksen puheenjohtaja jäi äänestyksessä yksin ja ilmoitti samalla erostaan.

Hallituksen kokouksessa 9.12.2015 oli asianajaja Lindforsin lausuntoon perustuen tehty johtopäätös, että yhtiön vanhoja johtohenkilöitä vastaan nostettavan kanteen menestymismahdollisuuksiin liittyy merkittäviä riski-/epävarmuustekijöitä ja että yhtiön edun näkökulmasta ei näyttäisi olevan perusteltua nostaa vahingonkorvauskannetta. Hallitus päätti, että yhtiön hallituksessa 2010–2011 toimineita johtohenkilöitä koskevassa kanneasiassa ei edetä.

4. Tarkastusviraston kannanotot

Valtiontalouden Tarkastusvirasto toteaa kannanottonaan, että johdannaisongelmien selvittämisessä ja niiden purkamisessa Finavia ja yhtiön hallitus on toiminut johdonmukaisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Sen sijaan Tarkastusvirasto arvostelee ministeriötä siitä, että ministeriö on Finavian ja yhtiön aiemman tilintarkastusyhteisön väliseen riita-asiaan liittyviä sovintoneuvotteluita aloitettaessa ja sovintosopimuksesta neuvoteltaessa suorittanut sellaisia operatiivisiksi luonnehdittuja toimia, joista päättäminen ja joiden suorittaminen luonteenomaisesti kuuluu yhtiön ja

sen johdon tehtäviin. Tarkastusvirasto toteaa, että on kyseenalaista, voiko tämänlaatuinen toiminta perustua osakeyhtiölaissa tarkoitettuihin osakkeenomistajan oikeuksiin. Ministeriön toiminta on osin merkinnyt omistajaohjauksen ja yhtiön operatiivisen päätöksenteon sekoittumista toisiinsa yhtiöoikeudellisen hyvän hallintotavan (Corporate Governance) perusteella tarkasteltuna epäsuotavalla tavalla. Ministeriön toimet ovat merkinneet valtionomistajan epäsuotavaa puuttumista Finavian operatiiviseen toimintaan.

Tarkastusvirasto toteaa edelleen, että valtio-omistaja olisi voinut päättää yhtiökokouksessa sovintosopimuksen tekemisestä tilintarkastusyhteisön kanssa. Vastaavasti valtio-omistaja olisi voinut yhtiökokouspäätöksellä luopua korvausvaatimuksista Finavian aiempaa johtoa kohtaan.

5. Kannanottojen tarkastelua

Miten Tarkastusviraston näkemyksiä on yhtiöoikeudellisesti arvosteltava? Annettavan vastauksen kannalta ovat oleellisia seuraavat kysymykset:

- (a) onko osakkeenomistajalla oikeus ottaa käsiteltäväkseen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluva asia;
- (b) onko osakkeenomistaja oikeutettu antamaan ohjeita hallitukselle hallituksen käsiteltävänä olevassa asiassa; ja
- (c) voiko ohjeiden antaminen hallitukselle olla osakkeenomistajan epäsopivaa puuttumista yhtiön operatiivisiin asioihin?

6. Yhtiökokouksen ja hallituksen toimivalta

Osakeyhtiölain mukaan yhtiökokous päättää sille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista. Hallituksen toimivalta on puolestaan määritelty yleistoimivalta-käsitteen kautta. Hallituksen tehtävänä on huolehtia yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus vastaa myös siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

Hallituksen yleistoimivaltaan kuuluu periaatteessa kaikki ne yhtiön hallintoon liittyvät tehtävät, joita osakeyhtiölaissa tai yhtiöjärjestyksessä ei nimenomaisesti ole määrätty yhtiön toisen toimielimen suoritettavaksi tai jotka niiden luonteen vuoksi eivät muuten kuulu toisten toimielinten toimivallan piiriin.

7. Toimivallan siirtäminen

Osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa.

Osakeyhtiölain 6 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan hallitus voi saattaa hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian yhtiökokouksen päätettäväksi. Osakkeenomistajille siirretty asia voidaan käsitellä joko yhtiökokouksessa tai osakkeenomistajien ollessa siitä yksimielisiä yhtiökokousta pitämättä. Silloin, kun yhtiössä on vain yksi osakkeenomistaja, tämä voi toimia joko siten, että asia muodollisesti päätetään yhtiökokouksessa tai että omistaja antaa oman näkemyksensä hallitukselle tiedoksi menettelyohjeena. Tämä on mahdollista sen vuoksi, että yhden osakkeenomistajan yhtiössä ei omistajien yksimielisyydestä voi olla epäselvyyttä.

Yksimielisten osakkeenomistajien ilman yhtiökokousta tekemästä päätöksestä on osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetty, että päätös on tehtävä kirjallisesti ja se on päivättävä, numeroitava ja allekirjoitettava. Jos yhtiössä on vain yksi osakkeenomistaja, hän voi yksin allekirjoittaa päätöksen. Silloin, kun päätöksestä ei laadita pöytäkirjaa, päätös voi ilmetä myös jostain muustakin asiakirjasta kuten esimerkiksi kaupparekisteri-ilmoituksesta tai tilinpäätöksestä taikka omistajayhtiön hallituksen pöytäkirjasta. Yksimielisten osakkeenomistajien päätöksen laatiminen yhtiökokouspöytäkirjan muodossa ei ole päätöksen pätevyysedellytys yhtä vähän kuin yhtiökokouksesta laadittu pöytäkirja on yhtiökokouksen päätöksen pätevyysedellytys. Yksimielisten osakkeenomistajien päätös tai ohje hallitukselle voidaan osoittaa myös muilla todistelukeinoilla.¹

¹ Juhani Kyläkallio - Olli Iirola - Kalle Kyläkallio, Osakeyhtiö I, Helsinki, 2012 s. 398.

Osakeyhtiölaissa ei ole määritelty yksityiskohdittain niitä asioita, jotka osakkeenomistaja voi ottaa käsiteltäväkseen. Lain mukaan kaikki hallituksen ja toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvat asiat voivat olla siirron kohteena. Poissuljettuina eivät ole edes toimitusjohtajan hoitamaan juoksevaan hallintoon kuuluvat tavanomaiset tehtävät.

Koska yksimielisillä osakkeenomistajilla on osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentin säännöksen perusteella mahdollisuus ottaa käsiteltäväkseen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluva asia, ei osakkeenomistaja tätä oikeutta käyttäessään puutu sopimattomasti yhtiön operatiiviseen toimintaan, vaan käyttää lakiin perustuvaa oikeuttaan tehdä päätös hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa yksittäisessä asiassa.

Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriö on suorittanut sellaisia operatiivisiksi luonnehdittavia toimia, josta päättäminen ja joiden suorittaminen kuuluu yhtiön ja sen johdon tehtäviin. Kannanoton mukaan on kyseenalaista, voiko tämänlaatuinen toiminta perustua osakeyhtiölaissa tarkoitettuihin osakkeenomistajan oikeuksiin. Ministeriön toiminta on merkinnyt omistajaohjauksen ja yhtiön operatiivisen päätöksenteon sekoittumista toisiinsa yhtiöoikeudellisen hyvän hallintotavan perusteella tarkasteltuna epäsuotavalla tavalla. Tarkastusviraston kannanotto ei saa oikeutusta osakeyhtiölain säännöksistä

Kun johdannaisvastuuasioita on käsitelty Finavian hallituksessa, on omistajan näkemys saatettu hallituksen tietoon ja omistaja on edellyttänyt, että ennen päätöksentekoa hankitaan tarvittavat selvitykset vaatimusten perusteina olevien seikkojen pitävyydestä ja erityisesti hallituksen toiminnan ja syntyneen vahingon välisestä syy-yhteydestä. Omistaja on korostanut, että hallitus tekee päätöksen korvauskanteen nostamisesta heti sen jälkeen, kun tarpeelliset selvitykset asian suhteen on saatu. Omistajan näkemysten esilletuominen hallitukselle ei ole ollut puuttumista yhtiön operatiivisiin asioihin, vaan vastuunkantoa päätettäessä yhtiötä kohdanneen poikkeuksellisen vahingon vastuukysymyksistä. Johdannaissopimuksista syntyneiden tappioiden käsittely ja niihin liittyvistä vastuista päättäminen ei ole yhtiön operatiivista toimintaa.

8. Riita-asian sopiminen tilintarkastusyhteisön kanssa

Tarkastusviraston mukaan valtio-omistaja olisi voinut yhtiökokouspäätöksellä tai yhtiökokouksen ulkopuolella tekemällään päätöksellä tehdä päätöksen sovintosopimuksen tekemisestä tilintarkastusyhteisön kanssa ja vastaavasti tällaisella päätöksellä luopua korvausvaatimuksista Finavian aiempaa johtoa kohtaan.

Tarkastusviraston kannanottoon sisältyy eräänlainen piilevä ristiriitaisuus. Ensiksi Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön olisi tullut huolehtia asioiden päättämisestä yhtiökokouksessa, mutta toisaalta moittii ministeriötä siitä, että ministeriö on puuttunut yhtiön operatiivisiin asioihin. Toisin sanoen asiat olisi ollut hyvä päättää yhtiökokouksessa, mutta toisaalta niiden esille ottaminen ja käsitteleminen on epäsopivaa puuttumista yhtiön operatiivisiin asioihin.

LVM:n kirjeessä 11.3.2016 on ministeriö ilmoittanut, että ministeriö ei omistajana ole neuvotellut sovintosopimuksista, vaan pelkästään järjestänyt tapaamisen asiasta keskustelemiseksi ja kun on ilmennyt tilintarkastusyhteisön halukkuus sopia asiasta, on asian käsittely siirretty yhtiölle. Ministeriön toimet eivät ole olleet sopimusneuvotteluita, vaan osapuolten saattamista yhteen varsinaisia neuvotteluita ja päätöksentekoa varten.

9. Corporate Governance –ohjeet

Osakeyhtiölain lisäksi ministeriön toimintaan osakkeenomistajana sovelletaan soveltuvin osin myös Corporate Governance –suosituksia ja ministeriön omaa Corporate Governance –ohjeistusta.

Ensiksi mainitussa Corporate Governance –suosituksessa 2015 todetaan johdanto-osassa seuraavaa:

"Osakkeenomistajien yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun kannalta ei ole estettä sille, että yksittäinen osakkeenomistaja kertoo näkemyksiään yhtiön johdolle, joka ottaa saamansa tiedon harkintansa mukaan huomioon omassa päätöksenteossaan. Suomessa on myös vakiintuneesti katsottu, että yhtiökokouksen päätösvaltaan kuuluvissa asioissa voi olla yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien edun mukaista,

että hallitus on tietoinen merkittävää äänivaltaa käyttävien osakkeenomistajien mielipiteestä valmisteltavana olevaan päätösesiasiaan.”

LVM:n omistajaohjausta koskevassa Corporate Governance –ohjeessa todetaan muun ohella, että ohjauksessa olevien yhtiöiden hallitusten puheenjohtajat ja toimitusjohtajat ovat säännöllisessä ja vuorovaikutteisessa yhteydenpidossa ministeriön kanssa omistajaohjauksen tavoitteiden asettamiseksi, arvioimiseksi ja toteuttamiseksi.

Vuorovaikutus korostuu erityisesti valtio-omistajan kannalta laajakantoisten ja merkitykseltään tärkeiden asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa riippumatta yhtiön hallituksen toimivallasta. Ohje näin ollen edellyttää, että omistajaohjauksessa olevan yhtiön johto on vuorovaikutteisessa yhteydenpidossa ministeriön kanssa. Näin juuri on tapahtunut Finavian vastuukysymyksiä käsiteltäessä. Kysymys ei ole ollut operatiivisista asioista, vaan poikkeuksellisista sekä yhtiön että omistajan kannalta merkityksellisistä asioista ja niiden valmistelusta ja päätöksenteosta. LVM on noudattanut omaa hallinnointiohjettaan, eikä ministeriön menettelytavan voida katsoa olevan epäsopivaa puuttumista yhtiön operatiivisiin asioihin.

10. Johtopäätökset

- (a) Osakkeenomistaja voi osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoiimivaltaan kuuluvassa asiassa.
- (b) Koska osakkeenomistaja on oikeutettu ottamaan käsiteltäväkseen hallituksen yleistoiimivaltaan kuuluvan asian, voi osakkeenomistaja samassa asiassa antaa myös ohjeita hallitukselle.
- (c) Edellä sanotun oikeuden käyttäminen ei merkitse osakkeenomistajan epäsopivaa puuttumista yhtiön operatiivisiin asioihin.
- (d) Olosuhteiden luominen sopimusneuvotteluja ja sopimuksesta päättämistä varten tilintarkastusyhteisön kanssa ei ole yhtiön asioihin puuttumista. Varsinaiset neuvottelut käy yhtiön edustajat ja asiasta päätetään yhtiön hallituksessa. Yhtiökokouksella tai osakkeenomistajilla ei ole yhtiön edustamisoikeutta.

- (e) Vahingonkorvauskanteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä päättää osakeyhtiölain 22 luvun 6 §:n mukaan joko hallitus tai yhtiökokous. Jos asiasta päättää hallitus, voi ainoa omistaja antaa hallitukselle myös ohjeita asiassa ilman, että se katsottaisiin sopimattomaksi puuttumiseksi yhtiön operatiiviseen toimintaan.



Pekka Merilampi

laamanni, Helsinki

Osakeyhtiölaki-työryhmän jäsen 2006

Corporate Governance –suositusten

toimikunnan puheenjohtaja 2010