



Tarkastusmuistio

Vastuukysymykset Finavian johdannaistalouden selvittämisessä

Liittyy tarkastukseen: Vastuukysymykset Finavian johdannaistalouden
selvittämisessä

Tekijä: Matti Vedenkannas

Päivämäärä: 13.5.2016

Diaarinumero: 368/52/2015

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	3
1 Tarkastuksen tausta, tavoitteet ja tarkastusaineisto	4
2 Johdannaisongelman selvitystoimet ja välimiesoikeudenkäynti vahinkovakuutusyhtiötä vastaan	6
3 Finavian omistajaohjaus: sovellettavat oikeusohjeet	9
4 Tapahtumainkulku: Deloitte ja Touche Oy:tä ja Finavian aiempaa johtoa kohtaan esitetyt vahingonkorvausvaatimukset ja niistä luopuminen	16
5 Liikenne- ja viestintäministeriön omistaja-ohjaukseen liittyvien toimien arviointia	20
6 Yhtiökokouksen järjestämisen merkitys	29
7 Esteellisyyskysymykset ja yhtiön hallituksen toimivaltaisuus	32
8 Liikelaitos Finavian oikeus tehdä johdannaispimuksia	35

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 johdannaissovimuksista 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 operatiiviseksi luonnehdittavia toimia, joista päättäminen ja joiden suorittaminen luonteenomaisesti kuuluu yhtiön ja sen johdon tehtäviin. On kyseenalaista voiko tämän laatuinen toiminta perustua osakeyhtiölain tarkoittuihin 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 tekemällä 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 esitettävien perusteiden 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 päätöksen tekijän objektiivisuudesta, saattaa olla tarkoituksenmukaista arvioida esteellisyysskysymystä osakeyhtiölain sääntelyä laajemmasta näkökulmasta.

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

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

1 Tarkastuksen tausta, tavoitteet ja tarkastusaineisto

Tässä muistiossa on käsitelty Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksen ”Vastuukysymykset Finavian johdannaistalouden selvittämisessä” (TF20186B) yhteydessä käsiteltyjä salassa pidettäviä Finavia Oyj:n (jäljempänä myös Finavia) johdannaistalouteen liittyviä asioita, joita ei ole sisällytetty julkaistuihin tarkastuskertomuksiin. 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 suoritettua 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. Johdannaissopimusten 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 johdannaistalouden 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 johdannaistalouden selvittämisessä” tavoitteena on ollut selvittää:

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

Tarkastus perustuu pääosin yhtiöstä saatuihin 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 haastattelulla 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 yhtiön toimeksiantosuhteessa oleviin asianajajiin. Tarkastusaineistoon

on sisällynyt 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 väli-miesprosessia.

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 monivaiheissa prosessissa.

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

Finavia on myös syksyllä 2012 antanut konsulttiyhtiölle toimeksiannon johdannaiskysymysten selvittämiseksi. Finavian hallitus on käsitellyt konsulttiyhtiön laatimaa raporttia kokouksessaan maaliskuussa 2013.

Finavian hallitus on keväällä ja kesällä 2014 pidetyissä kokouksissaan hyväksynyt suunnitelmat ei-suojaavien johdannaisopimusten päättämiseksi. Myöhemmin samana vuonna hallitus on päättänyt arvioida uudelleen ei-suojaavien johdannaisten purkutoimenpiteet ja purkutoimenpiteille varattua aikaa on jatkettu. Keväällä 2015 Finavian hallitus on päättänyt hankkia konsulttiselvityksen toimenpidevaihtoehtoista ei-suojaavien johdannaisopimusten purkamiseksi. Kesällä 2015 Finavia on purkanut kielletyt johdannaisopimukset.

Keväällä 2013 Finavia on tehnyt yhtiön hallintoelinten vastuuvakuutuksen antajalle [If Vahinkovakuutusyhtiö Oy:lle] olosuhdeilmoituksen, ja myöhemmin samana vuonna vakuutusyhtiölle on tehty vahinkoilmoitus. Finavia on lisäksi nostanut vahinkovakuutusyhtiötä vastaan kanteen välimiesoikeudessa. Tätä välimiesmenettelyä käsitellään tarkemmin kappaleessa ”Välimiesmenettely yhtiön vahinkovakuutusyhtiötä vastaan”.

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

Lisäksi Finavia on syksyllä 2015 päättänyt tehdä tutkintapyyntöä poliisille yhtiön entisen rahoituspäällikön ja varatoimitusjohtajan toiminnasta ja Finanssivalvonnalle kantelun pankkien toiminnasta johdannaisopimusten 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.

Johdtopäätös

Tarkastuksessa todettiin, että johdannaisvastuiden selvittelyyn on liittynyt huomattavan paljon erilaisia toimia ja toimintavaihtoehtojen arvioimiseksi yhtiö on myös hankkinut asiantuntijaselvityksiä. Johdannaisopimuksiin 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 johdannaisopimuksista aiheutuneisiin tappioihin perustuvia korvausvaatimuksia eri tahoille. Ensimmäinen näistä vaatimuksista on kohdistettu yhtiön vahinkovakuutusyhtiöön.

Finavian hallitus on 8.4.2013 pitämässään kokouksessa päättänyt tehdä hallintoelinten vastuuvakuutuksen antaneelle yhtiölle olosuhdeilmoituksen. Yhtiön hallitus on myöhemmin 4.11.2013 pidetyssä kokouksessa päättänyt tehdä vahinkoilmoituksen vakuutusyhtiölle ja esittää vahingonkorvausvaatimukset yhtiön entiselle varatoimitusjohtajalle ja rahoituspäällikölle. Tämän jälkeen yhtiö on 9.12.2013 tehnyt vahinkoilmoituksen vakuutusyhtiölle ja esittänyt vahingonkorvausvaatimukset mainituille henkilöille. Kokouksessaan 10.3.2014 hallitus on päättänyt kanteen nostamisesta välimiesoikeudessa vakuutusyhtiötä vastaan.

Finavia on vaatinut vahinkovakuutusyhtiöltä välimiesmenettelyssä korvauksia johdon vastuuvakuutuksen perusteella yhtiön entisen varatoimitusjohtajan ja rahoituspäällikön aiheuttamasta vahingosta. Välimiesoikeus on 10.6.2015 antamassaan välituomiossa katsonut, että Finavian ja vahinkovakuutusyhtiön välinen vakuutuskorvausta koskeva riita voidaan välityslausekkeen perusteella käsitellä välimiesoikeudessa. Välimiesoikeuden mukaan Finavialla vahingonkäräjänä oli niin sanottu suora kanneoikeus vakuutusyhtiötä kohtaan vaikka tästä ei vakuutussopimuksessa ollut nimenomaista ehtoa. Välimiesoikeuden mukaan suoran kanneoikeuden puuttumisesta olisi tullut olla nimenomainen ehto vakuutussopimuksessa. Vakuutuskorvausta koskevan asian ratkaiseminen välimiesmenettelyssä ei välimiesoikeuden mukaan edellyttänyt, että vakuutetut olivat osapuolina välimiesprosessissa tai että vakuutettujen vahingonkorvausvelvollisuus ensin erikseen ratkaistaan oikeudenkäynnissä, jossa he ovat asianosaisia (välituomio 10.6.2015 kohta 6.2.5.4. s. 46 ja 6.3.5.5. s. 59).

Välimiesoikeus kuitenkin katsoi, että työsopimuslain (55/2001) 13 luvun 9 §:n vanhentumissäännös, jonka mukaan saatava raukeaa, jos kannetta ei nosteta kahden vuoden kuluttua työsuhteen päättymisestä, soveltui tilanteeseen. Vaikka Finavialla oli välimiesoikeuden mukaan suora kanneoikeus vakuutusyhtiötä kohtaan, oli entisen varatoimitusjohtajan ja rahoituspäällikön väitetty vahingonkorvausvelvollisuus rauennut, koska Finavia ei ollut nostanut heitä vastaan työsopimuslain pakottavan säännöksen perusteella vahingonkorvauskannetta (välituomio 10.6.2015 kohta 6.4.5.1. s. 65 ja 6.4.5.5. s. 73). Välimiesoikeuden mukaan vahingonkäräjän tuli itse huolehtia vahingonkorvaussaatavan vanhentumisen katkaisemisesta vakuutettua kohtaan (välituomio 10.6.2015 kohta 6.4.5.3. s. 69 ja 6.4.5.5. s. 73). Välimiesoikeus on hylännyt Finavian kanteen 10.6.2015 antamallaan välituomiolla. Lopullisessa 30.6.2015 annetussa välitystuomiossa on ratkaistu asiaan liittyvät kulkusymykset. Välimiesoikeus on tältä osin määrännyt, että asianosaisten tuli itse vastata oikeudenkäyntikuluistaan.

Johtopäätös

Välimiesoikeusmenettelyn lopputulosta voidaan sinänsä pitää ongelmallisena. Yleensä huolelliseen toimintaan oikeudenkäyntimenettelyissä kuuluu vanhentumisaikojen katkaisemisesta huolehtiminen. Eräänä syynä entiseen varatoimitusjohtajaan ja rahoituspäälliköön kohdistuvan kanteen nostamatta jättämiseen käräjäoikeudessa on tarkastushavaintojen perusteella ilmeisesti ollut se, että johdannaisongelma olisi tällöin tullut julkiseksi. Voidaan kuitenkin kysyä, onko Finavian toimintatapa yhtiön esittäessä korvausvaatimuksia ollut tältä osin johdonmukainen. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää siihen, että yhtiö on alkuvuonna 2015 – ennen välimiesoikeuden 10.6. ja 30.6.2015 antamia ratkaisuja – päättänyt esittää vahingonkorvausvaatimuksen yhtiön aiemmalle tilintarkastusyhteisölle ja vastuulliselle tilintarkastajalle. Kun tämä kanne on, tilintarkastusyhteisön kieltäytyttyä välimiesmenettelystä, pitänyt laittaa vireille käräjäoikeudessa, johdannaisongelma on joka tapauksessa tullut julkiseksi.

On toisaalta myös huomattava, että Finavian vahinkovakuutusyhtiöön kohdistaman vaatimuksen prosessuaalinen lähtökohta on ollut se, että yhtiöllä on suora kanneoikeus vakuutusyhtiötä kohtaan. Välimiesoikeus on hyväksynyt tämän lähtökohdan ja lähtenyt siitä, että vakuutettujen ei tarvinnut olla osapuolina välimiesprosessissa eikä vakuutettujen vahingonkorvausvelvollisuutta tarvinnut ensin erikseen ratkaista oikeudenkäynnissä, jossa he ovat asianosaisia. Kuitenkin vanhentumisen katkaiseminen olisi välimiesoikeuden mukaan edellyttänyt kanteen vireillepanoa väitettyjä vahingonaiheuttajia vastaan yleisessä alioikeudessa. Voidaan ajatella, että asiaan liittyvät prosessuaaliset – ilmeisesti varsin

poikkeuksellisetkin – erityispiirteet huomioon ottaen välimiesoikeuden johtopäätös vaatimusten vanhentumisen osalta on saattanut olla vaikeasti ennakoitava lopputulos. Tästä puolestaan seuraisi, ettei vanhentumisen katkaisevien kanteiden nostamatta jättäminen välttämättä ilmentäisi huolimattomuutta prosessuaalisten toimintavaihtoehtojen valinnassa.

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 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 erityistehtävä-yhtiö, 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 valtioneuromistosisä 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.

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 päälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu heidän alaiselleen virkamiehelle.

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 osakeyhtiölain perusteella ole suoraan asemaansa perustuvaa oikeutta edustaa yhtiötä. Myöskään yhtiön osakkeenomistajalla ei ole osakeyhtiölain perusteella osakasemansa 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 – Irola, 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.

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 omistajapolitiittisten tavoitteiden ja yritys vastuun osalta periaatepäätöksessä 3.11.2011 todetaan lisäksi, että valtion omistajapolitiikka perustuu yhtiön kaikki etutahot huomioon ottavaan omistaja-arvon kasvattamiseen kestäväällä 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, yhtiö-oikeudellisen 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 (Arvo-paperimarkkinayhdistyksen julkaisema Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (2010) sekä Keskuskaupparehdistyksen 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 omistajaohjauksista 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

määräminen 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 kehittämissyksikkö 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 todetuista 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-organien (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 kieltä ja että omistajan yhtiöön vaikuttamisen tulisi rajautua strategiaan 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 sovittava 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 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 keskustelu-

yhteys, 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 ”erityistehtävayhtiöiden ohjauksessa noudatetaan valtion yhteisiä omistajaohjauksen käytäntöjä ja yhdenmukaista hallinnointimallia” ja että ”yhtiökohtaista omistajaohjausta voidaan tarvittaessa määritellä ministeriökohtaisella ohjeistuksella, jonka on tällöin poikkeuksitta perustuttava valtioneuvoston omistajapolitiittiseen 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 erityistehtävuolunteen perusteella olla sallittua.

OECD:n ohjeistuksen lähtökohta on, että valtio-omistajan yhtiöön kohdistuvan vaikutamisen 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 (If Vahinkovakuutusyhtiö Oy) korvauksia johdon vastuuvakuutuksen perusteella yhtiön entisen varatoimitusjohtajan ja rahoituspäällikön aiheuttamasta vahingosta (ks. luku 2). Välimiesoikeus on hylännyt Finavian kanteen (välitystuomiot 10.6 ja 30.6.2015 asianro 15/2014).

Finavian hallitus on jo ennen edellä mainittujen välitystuomioiden antamista kokouksessaan 30.1.2015 (2/2015) päättänyt nostaa vahingonkorvauskanteen yhtiön aiempaa tilintarkastajaa ja tilintarkastusyhteisöä vastaan. Kyseisen hallituksen pöytäkirjan liitteestä 5 ilmenevin tavoin kanteen nostamisen ajankohtaan on vaikuttanut viiden vuoden vanhentumisaika, jonka vuoksi vuoden 2009 tilintarkastusta koskevat vaatimukset olivat vaarassa vanhentua. Hallituksen päätöksen perusteena on ollut asianajaja Juha Siveniuksen ja Olli Hopun laatima 21.1.2015 selvitys (hallituksen kokouksen pöytäkirjan liite 5.1).

Finavian hallitus on kokouksessaan 6.3.2015 (3/2015) käsitellyt yhtiön lakiasianjohtajan laatimaa muistiota ”Ei-suojaavat korkojohdannaiset – tapahtumien kulku ja suoritettut toimenpiteet” (pöytäkirjan liite 16) sekä asianajaja Juha Siveniuksen ja Olli Hopun laatimaa 23.2.2015 päivättyä muistiota, jossa on käsitelty tilintarkastajan vahingonkorvausvastuun toteuttamiseen liittyviä yksityiskohtia (pöytäkirjan liite 17). Viimeksi mainitussa muistiossa on muun ohella todettu, että Deloitte & Touche on ilmoittanut Finavian hallituksen olevan esisijaisessa vastuussa niistä seikoista ja vahingoista, joita tilintarkastajalta ollaan vaatinut (s. 2).

Siveniuksen ja Hopun laatimassa 23.2.2015 päivätyssä muistiossa on lisäksi todettu, että kanteiden nostamisen laiminlyönti aikaisemman hallituksen jäseniä vastaan voi johtaa siihen, että yhteisvastuullinen saatava muuttuu pääluvun mukaiseksi saatavaksi ja että tilintarkastusyhteisö vastaa aiheutuneesta vahingosta vain päälukunsa mukaisella osuudella (s. 2). Muistiossa on lisäksi esitetty, että arvioitavaksi tulee ottaa myös toisena tilintarkastajana toimineen tilintarkastajan vastuun arviointi (s. 3). Edelleen muistiossa on todettu, että Deloitte ja Touche on viitannut Finavian hallituksen jäsenten vastuun selvittämisen tarpeellisuuteen ja tällä perusteella kieltäytynyt välimiesmenettelystä. Muistion mukaan tämä on viitannut siihen, että Deloitte & Touche on suunnitellut vastakanteen vireille saattamista Finavian aiemman hallituksen jäseniä vastaan (s. 4). Muistiossa on esitetty harkittavaksi, halutaanko tilintarkastusyhteisöä ja tilintarkastajaa vastaan käytävän oikeudenkäynnin valmistelua jatkaa vastakanneuhasta huolimatta ja ryhtyäänkö oikeudellisiin toimenpiteisiin myös toista tilintarkastajaa ja vanhoja hallituksen jäseniä vastaan vastuun pilkkoutumisen estämiseksi (s. 4).

Finavian hallitus on kokouksessaan 6.3.2015 päättänyt, etteivät Siveniuksen ja Hopun laatimassa, 23.2.2015 päivätyssä muistiossa ja käydyssä keskustelussa esiin tuodut seikat anna aihetta muuttaa aiemmin 30.1.2015 pidetyssä kokouksessa tehtyä päätöstä, joka on koskenut vahingonkorvauskanteiden nostamista Deloitte & Touche Oy:tä ja vastuullista tilintarkastajaa kohtaan. Edelleen Finavian hallitus on päättänyt, että Finavia Oyj:n entisten hallitusten jäsenten ja toimitusjohtajan oikeudellinen vastuu on aiemmin huolellisesti arvioitu eikä hallituksen tietoon ole tullut seikkoja, joiden perusteella tehtyä arviota olisi näiltä osin syytä muuttaa (Finavian hallituksen kokouksen pöytäkirja 3/2015 6.3.2015 s. 7).

Finavian hallitus on näin ollen 6.3.2015 pidetyssä kokouksessa arvioinut muun ohella sitä mahdollisuutta, että yhtiön aiempaan tilintarkastusyhteisöön ja tilintarkastajaan kohdistuvan oikeusprosessiin yhteydessä vastaaja todennäköisesti (Deloitte & Touche) esittää vaatimuksia myös yhtiön aiempaa johtoa vastaan. Finavian hallitus on myös hyväksynyt tämän mahdollisuuden.

Finavian hallitus on 25.9.2015 pidetyssä kokouksessaan päättänyt nostaa yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan kanteen yleisessä alioikeudessa. Päätöksen perusteena on ollut asianajaja Hopun ja Siveniuksen laatima, 17.9.2015 päivätty muistio,

jossa on viitattu muun ohella siihen, että aiemman toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenten toimien asianmukaisuus tulee joka tapauksessa tutkittavaksi aiempaa tilintarkastusyhteisöä ja vastuullista tilintarkastajaa vastaan olevassa oikeudenkäynnissä. Muistion mukaan kanteiden nostaminen on ollut tarpeen vanhentumisen katkaisemiseksi ja puhevallan säilyttämiseksi vahinkovakuutusyhtiötä kohtaan. Muistiossa on todettu hallituksen ja toimitusjohtajan vahingonkorvausvastuun olevan tulkinnanvaraista.

Finavian hallituksen 25.9.2015 tekemä päätös ei ole ollut yksimielinen ja se on tehty äänestyksen jälkeen (äänin 3–2). Eräs hallituksen jäsenistä on kokouksessa esittänyt eriävän mielipiteen, jossa on viitattu muun ohella syy-yhteyden osoittamisen ongelmallisuuteen ja oikeudellisen lopputuloksen vaikeaan ennakoitavuuteen. Kaksi muuta hallituksen jäsentä ovat yhtyneet eriävän mielipiteen esittäjän näkemykseen. Tähän eriävään mielipiteeseen liittyvään intressiristiriidan mahdollisuuteen palataan jäljempänä luvussa 7.

Finavian toimitusjohtaja on 25.9.2015 pidetyn hallituksen kokouksen pöytäkirjaan liitettyssä, 22.9.2015 päivätyssä muistiossa (liite 2) toivonut käynnistettävien oikeudenkäyntimenettelyjen osalta, että ennen tällaisten periaatteellisesti merkittävien asioiden lopullista ratkaisua näistä kysymyksistä tulisi saada kirjallinen omistajaohjauksen kannanotto tai yhtiökokouksen päätös. Tarkastushavaintojen perusteella myös useimmat Finavian hallituksen jäsenet ovat vuoden 2015 syksyllä toivoneet, että valtio-omistaja ratkaisisi oikeudenkäyntiprosesseihin liittyvät kysymykset yhtiökokouksessa.

Jotta yhtiön aiempaa johtoa vastaan esitettävät vaatimukset eivät vanhentuisi vuoden 2010 osalta, on kanne heitä vastaan tullut nostaa 31.12.2015 mennessä. Finavian hallituksen puheenjohtaja on saanut liikenne- ja viestintäministeriön edustajalta 14.10.2015 sähköpostiviestin, jossa on todettu, ettei yhtiö saa ryhtyä toimenpiteisiin vahingonkorvauskanteiden nostamiseksi yhtiön entistä toimitusjohtajaa tai yhtiön aiemman hallituksen jäseniä vastaan. Ministeriö on uudistanut kiellon 27.11.2015 (Finavian hallituksen pöytäkirja 27.11.2015 nro 16/2015). Ministeriö ei ollut viestittänyt Finavian johdolle 25.9.2015 tehdyn päätöksen jälkeen, että päätös olisi perustunut riittämättömään selvitykseen tai että yhtiön hallituksen päätös ei olisi vastannut yhtiön omistajan tahtoa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on syksyllä 2015 selvittänyt Finavian johdon oikeusprosesseja koskevien päätösten oikeudellisia perusteita ja päätösten tarkoituksenmukaisuutta. Vuoden 2015 syyskuun loppupuolella liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston näkemystä Finavian käynnistämistä oikeudellisista selvityksistä. 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.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on 19.11.2015 päivätyssä selvityksessään arvioinut Finavian johdannaistappioihin liittyviä rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisia kysymyksiä. Selvityksessään omistajaohjausosasto muun ohella toteaa, että tilintarkastajia vastaan ajettavan kanteen menestymistä edistäisi, jos yhtiön entistä toimitusjohtajaa ja hallituksen jäseniä vastaan olisi vireillä vahingonkorvauskanne, koska tilintarkastajat ovat vastineessaan vedonneet yhtiön johdon ensisijaiseen vastuuseen. Selvityksessä myös mainitaan, että johdon vastuuvakuutukseen perustuva Finavian vaatimus If-vakuutusyhtiötä kohtaan edellyttää kanteen nostamista vähintään entistä toimitusjohtajaa vastaan (s. 9). Lisäksi omistajaohjausosaston selvityksessä on todettu, että jos yhtiön omistaja Suomen valtio vastustaa kanteen nostamista Finavian hallituksen aiempia jäseniä ja toimitusjohtajaa vastaan, on päätös otettava yhtiökokouksen ratkaistavaksi (s. 9).

Omistajaohjausosaston laatimassa muistiossa ei ole todettu, että Finavian käynnistämät oikeudenkäyntiprosessit olisivat perustuneet joltakin osin riittämättömään selvitykseen tai että yhtiön tai sen johdon menettely edellä mainittujen prosessien osalta olisi ollut virheellistä tai epätarkoituksenmukaista. Omistajaohjausosaston laatima selvitys 19.11.2015 on toimitettu liikenne- ja viestintäministeriölle, eikä sen sisältö ole tullut Finavian tai yhtiön johtohenkilöiden tietoon.

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

Ministeriön edustaja on ottanut yhteyttä Deloitte & Touche toimitusjohtajaan, joka puolestaan on välittänyt tiedon Deloitte & Touchen johdolle.

Tämän jälkeen ministeriössä on järjestetty 30.11.2015 keskustelutilaisuus, jossa ovat olleet läsnä ministeriön ja Deloitte & Touchen edustajien lisäksi ministeriön kutsumana Finavian toimitusjohtaja. Samana iltana Deloitte & Touche on toimittanut sovintosopimusluonnoksen sekä ministeriön edustajalle että Finavian toimitusjohtajalle. Finavia ja ministeriö ovat ehdottaneet sopimukseen teknisluonteisia muutoksia. Finavian riitaprosessissa käyttämät asianajajat ovat 1.12.2015 kommentoineet sovintosopimusehdotusta kirjallisesti. Asianajaja Sivenius ja Hoppu ovat 1.12.2015 päivätyssä muistiossa todenneet, että ”asiassa on vaikea hahmottaa, mitkä ovat ne tekijät, joiden perusteella tämä sovintosopimus olisi Finavia Oy:n etujen mukainen”. Muistiossa on lisäksi todettu, että ylimääräisen yhtiökokouksen tulisi hyväksyä sopimus. Tältä osin muistiossa on viitattu siihen, että tällä tavalla sopimuksen hyväksyvät henkilöt voisivat varmistua siitä, ettei heille synny henkilökohtaista vastuuta sopimuksesta. Muistion mukaan ”on muistettava, että sopimuksen perusteita voi jälkikäteen arvioida ulkopuolinen, joka ei ole ollut millään tavoin myötävaikuttamassa tämän sovintosopimuksen syntymiseen” (muistio 1.12.2015 s. 1 ja 2).

Liikenne- ja viestintäministeriön ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston edustajat sekä Finavian toimitusjohtaja ja yhtiön hallituksen puheenjohtaja ovat 2.12.2015 keskustelleet liikenne- ja viestintäministeriössä Deloitte & Touchen tekemän sovintosopimusehdotuksen sisällöstä. 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.

Finavian hallituksen puheenjohtaja on 2.12.2015 neuvotellut Deloitte & Touchea vastaan käymässään riitaprosessissa käyttämiensä asiamiesten [Hoppu ja Sivenius] kanssa Deloitte & Touchen sovintoesityksestä. Asiamiehet ovat ilmoittaneet, ettei riita-asiaa kannattanut ainakaan tuona ajankohtana sopia. Hallituksen puheenjohtaja oli ilmoittanut asiamiesten näkemyksen liikenne- ja viestintäministeriön edustajalle, joka oli pyytänyt yhtiön hallituksen puheenjohtajaa pyytämään uuden asiantuntijalausunnon ministeriön nimeämästä asianajotoimistosta. Tämän jälkeen Finavia on pyytänyt lausunnon ministeriön nimeämästä asianajotoimistolta.

Finavian hallitus on käsitellyt sovintosopimusehdotusta 3.12. ja 4.12.2015 järjestetyissä puhelinkokouksissa. Aiemmassa 3.12. pidetyssä kokouksessa on käsitelty 2.12.2015 liikenne- ja viestintäministeriössä pidettyä kokousta ja sen jälkeisiä tapahtumia sekä veloitettu Finavian toimitusjohtaja neuvottelemaan yhtiölle edullisemmista sopimusehdoista Deloitte & Touchen kanssa. Seuraavana päivänä 4.12. järjestetyssä kokouksessa Finavian hallitus on päättänyt äänestyksen jälkeen (4–1) hyväksyä sovintosopimusehdotuksen ja peruuttaa tilintarkastusyhteisöä ja vastuullista tilintarkastajaa vastaan nostetun kanteen. Hallituksen puheenjohtaja on vastustanut sopimuksen hyväksymistä ja eronnut hallituksesta. Finavian hallitus on saanut samana päivänä ennen kokousta käyttöönsä uuden asiantuntijalausunnon, jonka mukaan hallitus voi ”huolellisesti toimien päättää sekä sovintotarjouksen hyväksymisestä sekä siitä, että prosessia jatketaan toistaiseksi”. Lausunnon mukaan hallitus voi ”erityisesti oikeudenkäyntikuluriskin näkökulmasta harkita sovintosopimuksen hyväksymistä” (lausunto 4.12.2015 s. 4).

Myöhemmin 9.12.2015 järjestetyssä kokouksessa Finavian hallitus on päättänyt äänestyksen jälkeen (3–1) olla nostamatta kannetta yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan. Tästä on puolestaan seurannut, että yhtiön on tullut luopua johdon vastuuvakuutukseen perustuvan korvauskanteen nostamisesta vahinkovakuutusosakeyhtiötä vastaan välimiesoikeudessa. Päätöstä vastaan äänestänyt hallituksen jäsen on eronnut Finavian hallituksesta. Hallituksen kokouksen pöytäkirjaan on liitetty asiantuntijalausunto (liite 1), joka on pyydetty samalta asianajotoimistolta kuin tilintarkastajan vastuun arvioimiseksi laadittu, 4.12. järjestetyn hallituksen kokouksen pöytäkirjan liitteeksi 2 liitetty lausunto.

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 omistajaohjaukseen liittyvien toimien arviointia

Ministeriön osallistuminen sovintosopimusneuvotteluihin

Vaikka Finavian hallitus on tehnyt päätöksen sovintosopimuksen hyväksymisestä kokouksessaan 4.12.2015, 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 Deloitteen halukkuuden Finavian ja Deloitteen välisen riita-asian sopimiseksi. Ministeriön edustaja on välikäden kautta esittänyt Deloitteille kärkeäoikeudessa vireillä olevan riita-asian sopimista. Ministeriössä on 30.11. pidetty keskustelutilaisuus, johon ovat osallistuneet ministeriön ja Deloitteen edustajien lisäksi Finavian toimitusjohtaja ja Deloitteen edustajat. Neuvottelussa on keskusteltu yksityiskohtaisesti sovintosopimuksen sisällöstä, ja ministeriön edustaja on 30.11. iltapäivällä laatinut neuvotteluista yhteenvetomuistion. Muistion mukaan Deloitte on aiemmin samana päivänä käydyssä neuvottelussa esittänyt konkreettisen sovintoesityksen, ja muistiossa on myös kuvattu tämän ehdotuksen pääkohdat. Deloitte on iltapäivällä 30.11. toimittanut sovintosopimusluonnoksen sekä Finavian että ministeriön edustajalle. Sopimusluonnosta ovat 30.11. ja 1.12. kommentoineet sekä Finavian että ministeriön edustajat sekä Finavian riitaprosessissa käyttämät asiamiehet.

Edelleen liikenne- ja viestintäministeriössä on 2.12.2015 käyty sovintosopimukseen liittyvä neuvottelu. Neuvotteluun ovat osallistuneet ministeriön ja Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston edustajat sekä Finavian toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja. Kokouksen jälkeen Finavian hallituksen puheenjohtaja on neuvotellut sovintosopimusehdotuksesta yhtiön riitaprosessissa käyttämien asianajajien kanssa, joiden näkemyksen mukaan yhtiön ei tullut hyväksyä sovintosopimusta. Tämän jälkeen yhtiön hallituksen puheenjohtaja on keskustellut ministeriön edustajan kanssa, joka on ohjannut yhtiötä pyytämään uuden asiantuntijalausunnan ministeriön osoittamasta asianajotoimistosta.

Ministeriön ja sen edustajien toimintaa voidaan pitää ongelmallisena. Ministeriö on ministeriön edustajien kesken käydyn sisäisen keskustelun jälkeen päättänyt selvittää Deloitteen halukkuuden Finavian ja Deloitteen 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 luonteensa puolesta kuuluu yhtiön ja sen johdon tehtäviin ja niiden vastuulle. Tällaisissa päätöksissä ja niihin liittyvissä toimita 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 liittyviä 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 ja jota sekä ministeriö että Finavian edustajat ja Finavian käyttämät asiamiehet ovat kommentoineet 30.11.2015 järjestetyn tapaamisen jälkeen.

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.

Siltä osin kuin Finavian hallituksen puheenjohtajalle ei ole ilmoitettu 30.11.2015 pidetystä neuvottelusta edes jälkeinpäin, voidaan myös Finavian toimitusjohtajan, joka on osallistunut tähän neuvotteluun, toimintaa pitää ongelmallisena. Toimitusjohtajalla on osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n perusteella lojaliteettivelvoite yhtiötä kohtaan. Toimitusjohtajan on myös annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi (OYL 6:17.1). Tässä tehtävässä toimitusjohtajan on toimittava omaaloitteisesti. Voidaan kysyä, onko yhtiön toimitusjohtaja menetellyt näiden velvoitteiden mukaisesti jättäessään ilmoittamatta 30.11.2015 järjestetystä tapaamisesta yhtiön hallituksen puheenjohtajalle.

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 4.12.2015 tekemään sovintosopimuksen hyväksymistä koskevaan päätökseen, ministeriön toimintaa voidaan pitää ongelmallisena. Finavian hallituksen 25.9.2015 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. Finavian oikeudenkäyntiprosesseissa käyttämät asiamiehet ovat ilmoittaneet, mikä tieto on välitetty myös ministeriölle aamulla 25.11.2015, että takaraja aiemman johdon vahingonkorvausprosesseissa etenemiseen liittyvien linjauspäätösten tekemiselle on 26.11.2015. Samana päivänä 25.11.2015 ministeriö on tehnyt sisäisen päätöksen, jolla se on päättänyt selvittää tilintarkastusyhteisön halukkuuden riidan sopimiseksi.

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 ajaututtu 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 Deloitte mahdollinen vastakanne oli pantava vireille loppuvuonna 2015 ja mahdollisesti tämänkin kanteen vireillepano oli toteutettava mahdollisimman nopealla aikataululla. Deloitte edustaja on ilmapäivällä 30.11.2015 lähettänyt sekä Finavian että ministeriön edustajille sovintosopimusluonnoksen, jonka saatetekstissä on mainittu, että sovintosopimukseen liittyvän menettelyn aikataulu ”on aamulla keskustelluin tavoin erittäin tiivis”. Viestin mukaan sovintosopimusta on tullut kommentoida tiistaihin 1.12. mennessä ja samana päivänä on ollut tarkoitus työstää viestintäsuunnitelmaa ja laatia Finavian osakkeenomistajien yksimielinen päätös. Sopimus, viestintäsuunnitelma ja yksimielinen päätös on ollut tarkoitus allekirjoittaa keskiviikkona 2.12.

Tarkastushavaintojen perusteella 2.12.2015 Finavia on myös antanut ministeriön osoittamalle asianajotoimistolle toimeksiannon uuden asiantuntijalausunnon laatimiseksi (niin sanottu second opinion -lausunto). Kyseinen toimisto on toimittanut tilintarkastajan vastuuta koskevan alustavan arvionsa Finavian hallituksen puheenjohtajalle 4.12. klo 10.30. Finavian hallituksen 3. ja 4.12.2015 pidettyjä puhelinkokouksia koskevassa, sähköpostitse 3.12.2015 lähetetyssä kokouskutsussa on todettu, että omistaja on pyytänyt hallituksen päätöstä ennen virka-ajan päättymistä seuraavana päivänä 4.12. Viestissä on vielä todettu, että 4.12. pidettävään kokoukseen on pyydetty uutta asiantuntijalausuntoa klo 11 mennessä.

Edellä kuvatun perusteella Finavian hallituksella on käytännössä ollut hyvin vähän aikaa valmistella ja harkita sovintosopimusta koskevaa päätöstään. Finavian hallituksen puheenjohtaja on saanut tiedon sovintosopimuksesta vasta 2.12., ja Finavian hallituksen on tämän jälkeen tullut tehdä sovintosopimukseen liittyvä päätös viimeistään 4.12. tai joka tapauksessa hyvin nopealla aikataululla. Uuden asiantuntijalausunnon (niin sanotun second opinion -lausunnon) yhtiön hallitus on saanut käyttöönsä vasta juuri ennen 4.12. pidettyä puhelinkokousta.

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 riittävän 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 vaihto-

ehtoa 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. Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa Finavian toimitusjohtaja on 3.12.2015 pidetyn hallituksen kokouksen jälkeen ennen 4.12. pidettyä kokousta neuvotellut tietyiltä merkitykseltään vähäisiksi luonnehdittavilta osilta (Deloitte on palauttanut Finavialle vuoden 2010 tilintarkastuspalkkiot ja Finavia on saanut Deloitteelta 150 tuntia ilmaisia asiantuntijapalveluita) sovintosopimuksen sisältöä yhtiölle edullisemmaksi. Käytännössä Finavian sovintosopimuksen perusteella saama vastike on riita-asiaan liittyvään taloudelliseen intressiin nähden vähäinen. 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 puuttua 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 asiantuntijalausannon, 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 asianomaiset 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 judgment rule) mukaista (ks. periaatteen sisällöstä Savela, Ari, Vahingonkorvaus osakeyhtiössä [2015] s. 96–103). Toisaalta johdon toiminta on perustunut liikenne- ja viestintäministeriön 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 huolimattomuutta.

Sen kysymyksen, onko liikenne- ja viestintäministeriö tai joku ministeriön edustaja nimellisesti (esimerkiksi suullisissa neuvotteluissa) ohjannut Finaviaa tai yhtiön johdon edustajia sopimaan riita-asian, on tarkastuksen yhteydessä esitetty keskenään ristiriitaista selvitystä. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että esimerkiksi Finavian 3.12.2015 pidetyn hallituksen kokouksen pöytäkirjaa laadittaessa hallituksen jäsenet ovat käyneet keskustelua siitä, tuleeko kokouksen pöytäkirjassa esittää mainintoja ministeriön tai sen edustajan esittämästä ohjauksesta, ja pöytäkirjaluonnos, jossa tällainen maininta on, on myös liitetty hallituksen kokouksen 3.12.2015 pöytäkirjan liitteeksi 3. Lopullisesta hallituksen kokouksen pöytäkirjasta 3.12.2015 ministeriön tai sen edustajan ohjaavaan rooliin viittaavat maininnat on poistettu.

Hallituksen jäsenet ovat tarkastushavaintojen perusteella käyneet sähköpostitse keskustelua siitä, onko pöytäkirjaan syytä sisällyttää mainintoja omistajaohjauksesta. Tämän kirjeenvaihdon perusteella syyt omistajaohjaukseen koskevien mainintojen pois jättämiseen lopullisesta pöytäkirjasta ovat liittyneet siihen, ettei tällaisia mainintoja ole tarkoituksenmukaista sisällyttää yhtiön hallituksen, jonka lähtökohtaisesti on toimittava itsenäisesti, kokouksen pöytäkirjaan. Käydyssä sähköpostikeskustelussa ei sinänsä ole kyseenalaistettu ehdotettujen ministeriön ohjaukseen koskevien mainintojen totuudenmukaisuutta. Finavian hallituksen 30.12.2015 pidetyn kokouksen pöytäkirjaan on yhtiön toimitusjohtajan pyynnöstä kuitenkin merkitty, vastoin edellä sanottua, ettei 3.12.2015 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liitteessä oleva maininta, jonka mukaan toimitusjohtaja oli esittänyt ministerin toivovan sovintosopimuksen hyväksymistä, vastannut kokouksen kulkua. Vastaavalla tavalla liikenne- ja viestintäministeriön edustajien esittämä selvitys esimerkiksi 30.12.2015 ja 2.12.2015 käytyjen neuvottelujen sisällöstä on ristiriidassa tarkastuksen yhteydessä saadun muun selvityksen kanssa.

Syksyllä 2015 hankitut vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvät lisäselvitykset

Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi siltä, että liikenne- ja viestintäministeriön tarkoitus on ollut perustaa korvausvaatimusten esittämiseen liittyvät jatkotoimet valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikön laatimaan selvitykseen. Myöhemmin syksyllä omistajaohjausosasto on toimittanut ministeriölle 19.11.2015 päivätyn selvityksen, jossa on arvioitu Finavian johdon toimia ja mahdollisuuksia edetä kysymyksessä olevissa riita-prosesseissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on 2.12.2015 ohjannut Finavian hallituksen puheenjohtajan pyytämään lisäselvityksen ministeriön osoittamalta asianajotoimistolta. Tämä niin sanottu second opinion -lausunto on tehty hyvin nopealla aikataululla, ja Finavian hallituksella on ollut hyvin vähän aikaa perehtyä 4.12.2015 juuri ennen hallituksen kokousta yhtiölle toimitettuun lausuntoon. Ohjatessaan Finavian pyytämään lisäselvityksen asianajotoimistolta liikenne- ja viestintäministeriöllä on kuitenkin jo ollut käytössään viranomaistyönä tehty lisäselvitys. Vaikka Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston laatima, 19.11.2015 päivätty selvitys, jossa ei ole esitetty kritiikkiä Finavian johdon toimia kohtaan, on muodollisesti laadittu ministeriön pyynnöstä ja sen käyttöön, herää kuitenkin kysymys, miksi omistaja ei ole antanut tätä lausuntoa yhtiön käyttöön, jos ministeriön tarkoituksena on ollut se, että yhtiön johdon tulisi hankkia lisäinformaatiota päätöksenteon tueksi. Valtioneuvoston kanslian laatima, 19.11.2015 päivätty muistio on luonteeltaan asiakokonaisuuden ja siihen liittyvien toimenpiteiden oikeudellinen arviointi, eikä se sisällä esimerkiksi sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joita ministeriö ei olisi voinut antaa Finavian hallituksen käyttöön.

Vastaavasti ongelmallista on, ettei Finavian käyttämien asiamiesten laatimaa, 1.12.2015 päivättyä muistiota, jossa on arvioitu sovintosopimusehdotusta, ole toimitettu yhtiön hallituksen puheenjohtajan tai muidenkaan hallituksen jäsenten tietoon. Finavian hallituksen puheenjohtaja on 2.12.2015 keskustellut yhtiön käyttämien asiamiesten kanssa sovintosopimuksen sisällöstä, ja hän on 3.–4.12.2015 pidetyissä hallituksen puhe-linkokouksissa myös esittänyt muille hallituksen jäsenille asiamiesten kriittisen suhtautumisen sovintosopimukseen ja sen hyväksymiseen. Tästä huolimatta siitä, että yhtiön

hallituksen jäsenten käytössä olisi ollut myös yhtiön asiamiesten laatima, 1.12.2015 päivätty muistio, olisi tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan ollut heille etua heidän tehdessään sovintosopimuksen hyväksymistä koskevaa päätöstä.

Muistiossa 1.12.2015 on ensinnäkin sovintosopimuksen sisällöllisen arvioinnin ohella myös tuotu esiin, että sovintosopimuksen hyväksymisen tulisi muistion laatijoiden näkemyksen mukaan tapahtua ylimääräisen yhtiökokouksen päätöksellä. Lisäksi muistiossa on esitetty, että sovintosopimuksen hyväksyminen ei välttämättä ole yhtiön edun mukaista ja että tästä syystä päätöstä tehtäessä tulisi huomioida myös päätöksentekijöiden henkilökohtaisen vastuun mahdollisuus (s. 1 ja 2). Kyseiset seikat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne olisivat lähtökohtaisesti voineet vaikuttaa hallituksen jäsenten harkintaan 3.–4.12.2015 pidetyissä kokouksissa. Jos hallituksen jäsenille olisi etukäteen toimitettu kirjallinen muistio, heidän saamansa tiedot eivät myöskään olisi perustuneet pelkästään hallituksen puheenjohtajan puhelinkokouksissa esittämään suulliseen informaatioon. Hallituksen jäsenten tasapainoisen ja riittävän informaation saannin kannalta merkityksellistä olisi voinut olla myös se, että heillä olisi ollut käytettävissään pyydetyn uuden asiantuntijalausannon lisäksi toinen, yhtiön riitaprosessissa käyttämien, asiakokonaisuuden yksityiskohtiin perehtyneiden asiamiesten laatima kirjallinen lausunto.

Merkitystä voidaan antaa myös sille, että yhtiön johdon on hankittava päätöksensä perustaksi riittävät tiedot ja että suurten ja merkittävien päätösten, jollainen kysymyksessä olevan sovintosopimuksen hyväksyminen tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan on, hyväksymisen on perustuttava huolelliseen selvitykseen (ks. selvitysten hankkimisvelvollisuudesta myös Savela, Ari, Vahingonkorvaus osakeyhtiössä [2015] s. 101). Yhtiön asiamiesten laatiman kirjallisen muistion saattaminen yhtiön hallituksen tietoon olisi osaltaan edesauttanut sen yhtiön johdon huolellisuusveloitteeseen liittyvän tavoitteen toteutumista, että yhtiön johdolla on päätöksiä tehdessään käytettävissään riittävä selvitys.

Edellä sanotun perusteella 1.12.2015 päivätty muistio, joka liittyy keskeisesti kysymyksessä olevissa hallituksen kokouksissa käsiteltävään asiaan ja joka on nimenomaisesti hankittu sovintosopimuksen arviointia varten, olisi tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan tullut antaa hallituksen jäsenille tiedoksi.

Muistion 1.12.2015 hallitukselle toimittamisen laiminlyönnin osalta myös Finavian palveluksessa olevien henkilöiden toimintaa voidaan pitää ongelmallisena. Yhtiön työsuhhteissa olevan lakiasianjohtaja, joka on toiminut myös yhtiön hallituksen sihteerinä, on pyytänyt yhtiölle toimitetusta sovintosopimusluonnoksesta yhtiön riita-asiassa käyttäminen asiamiesten näkemystä ja toimittanut myöhemmin asiamiesten laatiman 1.12.2015 päivätyn muistion yhtiön toimitusjohtajalle, joka on ollut lakiasianjohtajan esimies. Toimitusjohtajalla on osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n ja lakiasianjohtajalla työsopimuslain 3 luvun 1 §:n perusteella lojaliteettivelvoite yhtiötä kohtaan. Tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan sekä toimitusjohtajan että lakiasianjohtajan toimintaa voidaan pitää tämän veloitteen perusteella arvioituna ongelmallisena. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää siihen, että hallitus on yhtiön toimintaa johtava toimielin, joka valvoo toimitusjohtajan toimintaa. Toimitusjohtajan on myös annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi (OYL 6:17.1). Tässä tehtävässä toimitusjohtajan on toimittava oma-aloitteisesti. Toisaalta yhtiön lakiasianjohtaja on toiminut yhtiön hallituksen sihteerinä. Tätä tehtävää hoitava henkilö lähtökohtaisesti huolehtii hallitukselle toimitettaviin selvityksiin liittyvistä käytännön toimista.

Edellä mainittujen henkilöiden menettelyyn on mahdollisesti vaikuttanut liikenne- ja viestintäministeriön puuttuminen Finavian operatiiviseen toimintaan. Ministeriön toiminta on näin ollen ilmeisesti johtanut, paitsi omistajaohjauksen ja yhtiön operatiivisen päätöksenteon sekoittumiseen, myös yhtiön sisäisten vastuusuhteisen sekoittumiseen ja hämärtymiseen.

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. Tarkastuksessa kiinnitettiin kuitenkin huomiota seuraavaan yhtiön hankkimaan 4.12.2015 päivättyyn asiantuntija-

lausuntoon liittyvään seikkaan, joka kiinteästi kytkeytyy johdannaisvastuiden selvittämiseen liittyvään menettelyyn.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastuksen yhteydessä esittänyt, että ministeriö on syksyllä 2015 kiinnittänyt huomiota korvausvaatimusten perusteiden ja aiheutuneen vahingon välisen syy-yhteyden selvittämiseen liittyviin ongelmiin ja siihen, että syy-yhteyden selvittämisessä oli ministeriön näkemyksen mukaan havaittavissa puutteita. Tarkastushavaintojen perusteella tilintarkastusyhteisö on ministeriössä 30.11.2015 käydyssä neuvottelussa vedonnut nimenomaan siihen, että Deloitteen tilintarkastuskausilla 2009–2010 tehdyistä johdannaissopimuksista aiheutuneet tappiot olivat olleet verrattain vähäisiä eikä Finavialla siten Deloitteen näkemyksen mukaan ollut merkittävää syytä oikeudenkäynnin jatkamiseen.

Tämä liittyy keskeisesti nimenomaan syy-yhteyden arviointiin, jota ministeriö on korostanut. Tilintarkastusyhteisön esittämän väitteen arvioinnissa keskeistä on, ulottuuko tilintarkastajan vastuu tilintarkastuskauden jälkeisiin vahinkoihin. Kun ministeriö on katsonut asian oikeudellisen selvittämisen vaativan lisäselvitystä ja kun se on ohjannut tästä syystä Finavian hallituksen puheenjohtajan pyytämään second opinion -lausunnon ministeriön osoittamalta asianajotoimistolta, olisi tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan oletettavaa, että pyydyttyä asiantuntijalausunnossa tarkasteltaisiin edellä mainittua kysymyksenasettelua. Uudessa asiantuntijalausunnossa tätä kysymystä ei kuitenkaan ole käsitelty. Tältä osin tarkastusvirasto viittaa vielä siihen, että kysymystä tilintarkastajan vastuusta kauden jälkeisestä vahingosta on käsitelty myös oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi Ari Savela on oikeuskirjallisuudessa todennut, että tilintarkastaja voi joutua vastuuseen myös toimikautensa jälkeen tapahtuvista väärinkäytöksistä, mikäli hänen laiminlyöntinsä on mahdollistanut väärinkäytöksen jatkumisen (ks. Savela, Ari, Vahingonkorvaus osakeyhtiössä [2015] s. 191).

Kun pyydetty uusi, 4.12.2015 päivätty asiantuntijalausunto muutoinkin on luonteeltaan yleisluonteinen ja perustuu pitkälti riitaprosessin kuluessa Finavian tietoon tulleisiin selvityksiin sekä aikaisempiin tarkastuksiin ja asiantuntijalausuntoihin, nousee myös esiin kysymys, mitä uutta tietoa asiantuntijalausunto on tuonut Finavian johdon käyttöön.

Korvausvaatimusten esittämiseen liittyvien jatkotoimien mahdollisuudet

Finavian hallitus on 9.12.2015 järjestetyssä kokouksessa päättänyt äänestyksen jälkeen (3–1) olla nostamatta kannetta yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan. Liikenne- ja viestintäministeriö on sekä julkisuudessa että tarkastuksen yhteydessä esittänyt, että vaatimuksista luopuminen on koskenut vain niitä vaatimuksia, jotka perustuvat yhtiön aiemman johdon toimintaan tai laiminlyönteihin vuonna 2010 ja että korvausvaatimusten esittämistä harkitaan erikseen aiemman johdon vuonna 2011 tapahtuneiden toimien ja laiminlyöntien osalta.

Tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön edellä esittämän toimintatavan voidaan katsoa olevan eri tavoin ongelmallinen. On ensinnäkin huomattava, että aiempaa tilintarkastusyhteisöä ja aiempaa johtoa vastaan esitetyt korvausvaatimukset liittyvät kiinteästi toisiinsa. Lähtökohtaisesti yhtiön johdon ja tilintarkastajan vahinkovastuu on luonteeltaan yhteisvastuuta. Kuten on todettu Hopun ja Siiveniuksen 23.2.2015 päivätyssä muistiossa, jonka johtopäätökset myös Finavian hallitus on 6.3.2015 pitämässään kokouksessa hyväksynyt, toisen yhteisvastuullisen tahon vapauttaminen vastuusta voi muuttaa vahingonvastuun pääluvun mukaiseksi vastuuksi. Toisaalta riitaprosesseja ei yleensä hoideta sillä tavoin, että osan prosessiin liittyvistä vaatimuksista annetaan vanhentua. Esiin nouseekin kysymys, miksi ministeriö on tältä osin arvioinut prosessuaalisia toimintavaihtoehtoja vakiintuneista lähtökohdista poikkeavalla tavalla. Oikeudenkäyntiprosessien läpivientiin liittyy myös keskeisesti se, että asianosaiset kykenevät esittämään vaatimuksensa ja niiden perusteet tuomioistuimessa vakuuttavalla tavalla. Liikenne- ja viestintäministeriön ja Finavian toiminta sovintosopimuksesta päättämässä ja korvausvaatimuksista luopumisesta ei tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan ole omiaan edistämään tämän tavoitteen toteutumista.

Voidaan myös kysyä, jos valtio-omistajan tarkoituksena on ollut harkita uudelleen vuoden 2011 osalta korvausvaatimusten esittämistä, miksi tämä asia ei ole noussut esiin

ministeriön ja yhtiön johdon käymissä neuvotteluissa ennen Finavian hallituksen 4.12. ja 9.12.2015 tekemiä päätöksiä. Tarkastushavaintojen perusteella myöskään Finavian hallitus ei ole korvausvaatimuksista luopumista koskevaa päätöstä tehdessään harkinnut sitä vaihtoehtoa, että luopumispäätös olisi luonteeltaan vain osittainen, vaan hallitus on olettanut, että korvausvaatimuksista luopumispäätös on luonteeltaan lopullinen ja käsittelee kaikki aiempaan johtoon kohdistuvat vaatimukset.

Finavian johdannaisongelmiin on kiinnitetty huomiota tilikauden 2011 tilintarkastuksen yhteydessä ja yhtiön sisäisen tilinpäätöskäsittelyn yhteydessä. Tämän jälkeen näitä ongelmia on ryhdytty selvittämään yhtiön sisäisesti monivaiheisessa prosessissa (ks. luku 2).

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 johdannaisalkusta 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).

Valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemman tuloksellisuustarkastukseen ”Finavian johdannaisopimukset vuosina 2009–2011” liittyvässä ei-julkisessa muistiossa ”Finavian johdannaisopimukset: johdon ja tilintarkastajan vastuu” kiinnittänyt huomiota Finavian tilikauden 2011 tilinpäätöstietojen puutteellisuuksiin ja siihen, ettei tilintarkastuskertomuksessa ole esitetty johdannaisista lisätietoja (s. 20–21). Tarkastusvirasto on kuitenkin tuolloin todennut, että tilintarkastajan kiinnitettyä vuoden 2011 tilinpäätöksen yhteydessä huomiota johdannaisiin liittyviin ongelmiin Finaviassa on ilmeisesti tästä syystä tosiasiallisesti ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin. Muistion mukaan vuoden 2011 tilinpäätöstiedoissa olevat virheellisyysdet ”eivät siten ilmeisesti ole aiheuttaneet – ainakaan Finavialle – vahinkoa” (s. 23).

Muistiossa sanotun lisäksi tilikauden 2011 tilintarkastajan vastuun arvioinnissa huomionarvoista on myös se, ettei Finavia ole vuoden 2011 syksyn jälkeen tehnyt kiellettyjä johdannaisopimuksia. Tilikauden 2011 tilinpäätöstietojen puutteet eivät ole johtaneet siihen, että kiellettyjen johdannaisopimusten tekeminen olisi jatkunut. Siten tilikauden 2011 tilintarkastajan laiminlyöntien vaikutus rajoittunee siihen, että johdannaisongelmat

ja niiden vakavuus ovat mahdollisesti tulleet ilmi Finaviassa viiveellä. Näin ollen tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan tilintarkastajan vastuuta ei ole tilikauden 2011 osalta aihetta arvioida eri tavoin kuin aiempaan tarkastukseen liittyvässä muistiossa ”Finavian johdannaissopimukset: johdon ja tilintarkastajan vastuu” on esitetty.

Edellä sanotun perusteella vaikuttaisi siltä, että Finavian mahdollisuudet esittää vahingonkorvausvaatimuksia rajoittuvat yhtiön aiempaan johtoon siltä osin kuin kiellettyjä johdannaissopimuksia on tehty vuonna 2011. Tältäkin osin yhtiön mahdollisuuksia rajoittaa se, että se on sopinut riita-asian tilintarkastusyhteisö Deloitte & Touchen kanssa. Kuten edellä on todettu, yhtiön johdon ja tilintarkastusyhteisön vastuu on luonteeltaan yhteisvastuuta ja toisen vastuullisen tahon vapauttaminen vastuusta voi aiheuttaa vastuun pilkkoutumisen. Toisaalta Finavian johto on vaihtunut vuonna 2011, mikä osaltaan rajoittanee mahdollisuuksia esittää aiemmalle johdolle korvausvaatimuksia vuoden 2011 tapahtumista.

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. Tätä suunnitelmaa ei kuitenkaan päätetty toteuttaa. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on syksyllä 2015 liikenne- ja viestintäministeriön pyynnöstä selvittänyt Finavian johdannaisongelmiin liittyviä vastuukysymyksiä. Omistajaohjausosasto on 19.11.2015 päivätyssä, ministeriölle toimitetussa selvityksessä nimenomaisesti esittänyt näkemyksensä, että yhtiön omistajan ja Finavian hallituksen ollessa eri mieltä kanteiden nostamisesta yhtiön aiempaan johtoon kuuluneita henkilöitä vastaan päätös on otettava yhtiökokouksen ratkaistavaksi (s. 9). Valtio-omistaja on kuitenkin päättänyt, ettei se järjestä osakeyhtiölaissa tarkoitettua yhtiökokousta tai tee edellä mainituista seikoista osakeyhtiölain muutosäännösten mukaista päätöstä. Tältä osin valtio-omistajan menettelyn voidaan katsoa olevan eri tavoin ongelmallista.

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 omistajaohjauksen 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-omistaisen 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 yhtiökokouksessa 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 – kuten esimerkiksi Finavian hallituksen 25.9.2015 pitämän kokouksen pöytäkirjasta ilmenee – 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 viittannut. 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. Kyse on tällöin ollut sen seikan arvioinnista, onko näiden vaatimusten esittäminen ollut osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhtiön edun mukaista. Esimerkiksi 25.9.2015 tekemäänsä päätöstä, jolla Finavian hallituksen enemmistö on päättänyt nostaa kanteen yhtiön aiempaa johtoa vastaan, yhtiön hallituksen jäsenet ovat kuitenkin harkinneet perustelevansa myös eettisillä näkökohdilla. Tarkastushavaintojen perusteella yhtiön hallituksen jäsenet ovat tuolloin arvioineet, että tämän kaltaisten – yhtiön etua ehkä laajempien näkökohtien – huomiointi yhtiötä koskevia päätöksiä tehtäessä on yhtiön johdon näkökulmasta ongelmallista. Tällaisten eettisluonteisten näkemysten arviointi sopii paremmin sellaisiin päätöksiin, jotka omistaja tekee yhtiökokouksessa. 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 selvittämiseksi. Kyse voisi tällöin olla samantapaisesta arvioinnista, jota 1990-luvun pankkikriisin seurausten hallinnoimiseksi perustettu valtion kokonaan omistama Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy on toteuttanut toiminnassaan. Niin sanotun selvittämisintressin, joka on muotoutunut omaisuudenhoito-yhtiön 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 omaisuudenhoito-yhtiön toiminnassa annettua painoarvoa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa ”Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy:n selvitystilän 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 menettelleet huolellisesti. Esimerkiksi yhtiön riita-prosessissa käyttämät asiamiehet ovat viittanneet 1.12.2015 päivätyssä muistiossaan siihen, että yhtiökokouksen tulisi hyväksyä sovintosopimus ja että tässä päätöksessä tulisi myös perustella, miksi sovintosopimuksen hyväksyminen on yhtiön edun mukaista, koska sovintosopimuksen perusteita saattaa myöhemmin arvioida ulkopuolinen taho. Toisaalta myös ministeriön aloitteesta tilatun uuden asiantuntijalausannon 4.12.2015 lopullisesta versiosta on poistettu kohta (kappale 20), jossa todetaan Finavian hallituksen menetelleen huolellisesti arvioidessaan ”useiden ulkopuolisten asiantuntijoiden avustuksella eri toimintavaihtoehtoja Yhtiön edun näkökulmasta”. Hallituksen toiminnan huolellisuutta koskevan maininnan poistaminen asiantuntijalausunnosta osaltaan ilmentää, että hallituksen toiminta on koettu ongelmalliseksi. Tarkastushavaintojen perusteella ei voida varmistua siitä, miksi tai kenen aloitteesta Finavian hallituksen puheenjohtajalle toimitetusta ensimmäisestä asiantuntijalausunnosta on myöhemmin poistettu kyseinen kohta. Lisäksi ministeriö on myös julkisuudessa esittänyt olevan kyseenalaista, voidaanko Finavian hallitukselle antaa vastuuvapaus. Korvausvaatimuksia koskevien päätösten tekeminen yhtiökokoukses-

sa olisi ilmeisesti estänyt edellä mainitun ongelmatilanteen syntymisen tai ainakin rajoittanut tilanteeseen liittyvien ongelmien vaikutuksia.

7 Esteellisyyskysymykset ja yhtiön hallituksen toimivaltaisuus

Finavian hallitus on 25.9.2015 pidetyssä kokouksessaan päättänyt nostaa yhtiössä 2010–2011 toimineita hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa vastaan kanteen yleisessä alioikeudessa. Finavian hallituksen 25.9.2015 tekemä päätös ei ole ollut yksimielinen ja se on tehty äänestyksen jälkeen (äänin 4–3). Eräs hallituksen jäsenistä (Mika Mäkilä) on kokouksessa esittänyt eriävän mielipiteen, johon kaksi muuta hallituksen jäsentä ovat yhtyneet.

Hallituksen kokouksessa on noussut esiin myös kysymys eriävän mielipiteen esittäneen hallituksen jäsenen esteellisyydestä. Kyseinen henkilö on tältä osin todennut, että ”asiassa ei ole eikä ole missään oikeusrelaatiossa odotettavissa sellaista olennaista etua, joka saattaisi olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa” (Finavian hallituksen kokouksen pöytäkirja 12/2015 25.9.2015 s. 5).

Eriävän mielipiteen esittänyt henkilö on työskennellyt liikenne- ja viestintäministeriössä kehittämissyksikön päällikkönä vuosina 2011–2013 ja liiketoimintayksikön päällikkönä vuosina 2009–2011. Vuosina 2010–2011, joihin aiemmalle johdolle esitettävät korvausvaatimukset ovat kohdistuneet, liikenne- ja viestintäministeriön yleisen osaston kehittämissyksikkö on vastannut omistajaohjausasioista. Siten eriävän mielipiteen esittänyt hallituksen jäsen on vuonna 2011 ministeriön kehittämissyksikön päällikkönä vastannut Finavian omistajaohjauksesta. Hänen alaisenaan liikenne- ja viestintäministeriössä tuona ajanjaksona on toiminut Finavian hallitukseen kuulunut jäsen, johon Finavian hallituksen enemmistö on 25.9.2015 tekemällään päätöksellä päättänyt kohdistaa korvausvaatimuksen. Eriävän mielipiteen esittänyt hallituksen jäsen, joka aiemmin liikenne- ja viestintäministeriössä työskennellessään on ollut vastuussa Finavian omistajaohjauksesta, on myös tehnyt Finavian hallinnon osalta yhteistyötä Finavian hallituksessa olleen alaisensa kanssa.

Lisäksi eriävän mielipiteen esittänyt henkilö on kaupparekisteritietojen mukaan ollut lyhyen ajanjakson (16.12.2009–6.1.2010) Finavian hallituksen jäsen aikana, jolloin Finavia on tehnyt yhtiön sisäisissä ohjeistuksissa kiellettyjä johdannaissopimuksia. Jäsenyys on kuitenkin ollut luonteeltaan teknisluonteinen järjestely ja se on liittynyt liikelaitos Finavian yhtiöittämisjärjestelyyn. Finavia ei ole harkinnut hallitusjäsenyyteen perustuvan korvausvaatimuksen esittämistä eriävän mielipiteen esittäneelle henkilölle.

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”. Esimerkiksi nyt kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa päätöksentekijä on ollut vastuussa yhtiön omistajaohjauksesta ja jossa korvausvaatimus kohdistuisi kyseisen henkilön aiempaan alaiseen, voisi nousta esiin kysymys siitä, vaarantavako kyseiset seikat päätöksentekijän objektiivisuuden asian käsittelyssä.

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 esteellisyys syntymiselle asetettu olennaisen edun vaatimus kuitenkin lähtökohtaisesti merkitsee, että osakeyhtiölain mukainen esteellisyys tulee kyseeseen rajatuimmissa tilanteissa kuin esimerkiksi hallintolain yleislausekkeessa tarkoitettu esteellisyys.

Tarkastushavaintojen perusteella ei voida todeta, että eriävän mielipiteen esittäneelle jäsenelle syntyisi vahingonkorvauskanteiden nostamisesta tai niiden nostamatta jättämisestä ainakaan taloudellista etua. Tämä seikka sinänsä puoltaisi sen tulkinnallisen lähtökohdan asettamista, ettei hallituksen jäsen osakeyhtiölain 6 luvun 4 §:n perusteella ole esteellinen. Toisaalta henkilökohtaisen edun mahdollisuuden tarkkarajainen määrittely nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa ei lähtökohtaisesti ole helppoa. Ei voida esimerkiksi varmuudella todeta, voivatko aiempaan hallitukseen kohdistuvat vaatimukset riitaprosessin aikana nostaa esiin myös omistajaohjauksen toiminnan tai omistajaohjauksesta vastaavan virkamiehen ja vastaajana olevan aiemman hallituksen jäsenen, joka on ollut alaisuudessa kyseiseen virkamieheen, välisen yhteistyön merkityksen.

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.

Voitaisiin kysyä, syntyykö nyt kyseessä olevassa tilanteessa, jossa päätöksentekijä on ollut vastuussa yhtiön omistajaohjauksesta ja jossa korvausvaatimus kohdistuisi kyseisen henkilön aiempaan alaiseen, jännite valitun menettelytavan (pätöksentekijä ei ole jäävänyt itseään) ja OECD:n ohjeistuksessa määritetyn hyvän hallintotavan välille.

Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa eri mieltä ollut hallituksen jäsen on asianmukaisesti itse arvioinut esteellisuuden mahdollisuuden. Hänen hallituksen kokouksen pöytäkirjassa esittämänsä perustelut viittaavat siihen, että kyseinen henkilö on perustanut esteellisyysarviointinsa osakeyhtiölain säännöksiin. Tämä lähtökohta, jossa esteellisuuden arviointi rajataan osakeyhtiölain esteellisyysäännöksiin perustuvaksi, lienee sinänsä yhtiökäytännössä tavanomainen menettelytapa.

Toisaalta yhtiökäytännössä noudatetaan usein myös tiettyä varovaisuutta tilanteissa, joissa esteellisuuden 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 governance -ohjeistusten sisältöä tai varovaisuusnäkökohtia painottaamalla, perustellusti päätyä myös jääväämään itsensä korvausvaatimusten esittämistä koskevassa asiassa.

Tarkastusvirasto kiinnittääkin – tulevaisuutta silmällä pitäen – huomiota siihen, että valtio-omisteisissa yhtiöissä hallituksen jäsenen esteellisuuden 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.

Osakeyhtiölain 6 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan hallitus on päätösvaltainen, jos paikalla on yli puolet jäsenistä, jollei yhtiöjärjestyksessä edellytetä suurempaa määrää. Paikalla olevien hallituksen jäsenten määrä lasketaan valituista hallituksen jäsenistä, eikä esteellisten jäsenten katsota tällöin olevan paikalla. Finavian hallituksen kokouksessa 25.9.2015 paikalla ovat olleet kaikki seitsemän hallitukseen valittua jäsentä. Näin ollen

hallitus olisi kysymyksessä olevassa kokouksessa ollut toimivaltainen, vaikka eri mieltä ollut hallituksen jäsen olisi katsonut itsensä esteelliseksi korvausvaatimusten esittämistä koskevaa päätöstä tehtäessä.

Hallituksen toimivaltaisuutta koskeva kysymys on sen sijaan noussut esiin loppuvuonna 2015 kahden hallituksen jäsenen erottua hallituksesta. Finavian hallituksen puheenjohtaja on eronnut yhtiön hallituksesta 4.12.2015 pidetyssä kokouksessa, jossa on päätetty sovintosopimuksen hyväksymisestä. Lisäksi toinen hallituksen jäsen on eronnut hallituksesta 9.12.2015 pidetyn kokouksen, jossa on päätetty olla nostamatta kanteita aiempaan johtoon kuuluneita henkilöitä vastaan, jälkeen 16.12.2015. Tämän jälkeen yhtiön hallituksessa on siihen alun perin nimitetystä seitsemästä jäsenestä ollut jäljellä kolme jäsentä. Hallitus ei siten ole ollut toimivaltainen.

Finavia on 21.12.2015 pidetyssä ylimääräisessä yhtiökokouksessa päättänyt valita uuden hallituksen puheenjohtajan, minkä jälkeen hallituksessa on ollut neljä jäsentä ja hallitus on ollut jälleen toimivaltainen.

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 talousarvioissa (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 Oyj: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 strategialinjauksissa tarkoitettuin 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 johdannaisso-
pimusten tekeminen on ollut sekä Finavian liikelaitos- että osakeyhtiöaikana yhtiön (liike-
laitoksen) sisäisten ohjeistusten perusteella kiellettyä.