



ASIA Liikenne- ja viestintäministerin ja -ministeriön menettely Finavian omistajaohjauksessa

1. KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon 27.6.2016 saapuneessa kantelussa sekä eduskunnan oikeusasiamiehen 5.9.2016 ja 15.9.2016 oikeuskanslerin käsiteltäviksi siirtämissä kahdessa kantelussa arvostellaan liikenne- ja viestintäministeriötä ja liikenne- ja viestintäministeri Anne Berneriä siitä, että ministeriö tai ministeri olisi painostanut Finavian hallitusta luopumaan kanteesta tilintarkastusyhteisö Deloittea vastaan ja hyväksymään sovintosopimuksen Deloitteen kanssa sekä kieltänyt Finavian hallitusta nostamasta kanteita Finavian entistä johtoa vastaan. Lisäksi esitetään epäily, että ministeri Bernerillä olisi yhteyksiä Deloitteen. Liikenne- ja viestintäministeriötä arvostellaan myös siitä, että se ei toimittanut Finavian hallitukselle kahta asiantuntijalausuntoa, joissa ei puollettu sovintosopimuksen hyväksymistä.

2. TAUSTAA

Finavia Oyj (entinen Ilmailulaitos) on valtion erityistehtävää hoitava osakeyhtiö, jonka valtio omistaa kokonaan. Yhtiön omistajaohjauksesta vastasi aiemmin liikenne- ja viestintäministeriö. Omistajaohjaus siirtyi 1.4.2017 valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle.

Ilmailulaitoksessa ja Finaviassa oli tehty vuosina 2009-2011 johdannaissopimuksia. Yhtiön tekemissä johdannaissopimuksissa havaittiin tilikauden 2011 tilintarkastuksen yhteydessä vuonna 2012 epäselvyyksiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti maaliskuussa 2013 käynnistää asiasta tuloksellisuustarkastuksen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen ("Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009-2011", 15/2013) mukaan johdannaissopimusten hallinnoinnissa ja raportoinnissa oli puutteita eikä johdannaisten käyttö kaikilta osin ollut yhtiön sisäisten ohjeiden mukaista.

Johdannaissopimukset purettiin kesällä 2015 ja niistä aiheutui Finavialle tappiota 408 014 euroa vuonna 2010 tehdyistä sopimuksista ja 33 963 413 euroa vuonna 2011 tehdyistä sopimuksista.

Finavia on vuosina 2013-2016 käynnistänyt oikeustoimia ja esittänyt johdannaissopimuksista aiheutuneisiin tappioihin perustuvia korvausvaatimuksia eri tahoille. Finavia muun muassa nosti alkuvuodesta 2015 kanteen yhtiön vuosien 2009-2010 päävastuullista tilintarkastajaa ja tilintarkastusyhteisöä Deloittea vastaan. Syyskuun lopulla 2015 Finavian hallitus päätti nostaa vahingonkorvauskanteen myös yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan.

Marraskuun lopulla 2015 liikenne- ja viestintäministeriö alkoi selvittää Finavian aiemman tilintarkastusyhteisön Deloitteen halukkuutta sopia sen ja Finavian välinen riita-asia. Sovintosopimus hyväksyttiin Finavian hallituksen kokouksessa 4.12.2015. Yhtiön hallitus päätti 9.12.2015 luopua kanteista yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti loppuvuodesta 2015 käynnistää laillisuustarkastuksen "Vastuukysymykset Finavian johdannaissvastuiden selvittämisessä". Laillisuustarkastuksessa selvitettiin niiden toimenpiteiden riittävyttä ja asianmukaisuutta, joihin Finaviaa koskevan tuloksellisuustarkastuksen 15/2013 perusteella oli ryhdytty. Valtiontalouden tarkastusviraston 20.6.2016 antamassa laillisuustarkastuskertomuksessa (13/2016) todetaan, että tarkastusviraston näkemyksen mukaan Finavia oli oikeustoimia käynnistäessään harkinnut tarkoituksenmukaisella tavalla johdannaissvastuiden selvittämiseen liittyvät toimintavaihtoehdot ja ryhtynyt tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö suoritti Finavian ja yhtiön aiemman tilintarkastusyhteisön väliseen riita-asiaan liittyviä sovintoneuvotteluja aloitettaessa ja sovintosopimuksesta neuvoteltaessa sellaisia operatiivisiksi tulkittavia toimia, joista päättäminen ja joiden suorittaminen kuuluvat luonteenomaisesti yhtiön ja sen johdon tehtäviin.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on 17.2.2017 antanut mietinnön "Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta" (TrVM 1/2017 vp – O 72/2016 vp). Valiokunta katsoo, että hallituksen tulisi antaa riskien hallintaa koskeva yleinen ohjeistus valtio-omisteisille yhtiöille ja tarkentaa valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteita erityisesti valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä vuoden 2017 loppuun mennessä.

3. SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö on hankkinut kanteluiden tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen asiaan osallisilta virkamiehiltä ja ministeri Berneriltä sekä antanut lausuntonsa asiasta. Liikenne- ja viestintäministeriö on lausuntonsa ohella toimittanut seuraavat asiakirjat:

1. Ministeri Anne Bernerin selvitys oikeuskanslerinvirastolle 28.3.2017
 - 1.2. Ministeri Anne Bernerin lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 11.10.2016
2. Kansliapäällikön selvitys oikeuskanslerinvirastolle 27.3.2017
 - 2.2. Kansliapäällikön lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 6.10.2016
3. Omistajaohjauksesta vastanneen virkamiehen selvitys oikeuskanslerinvirastolle 27.3.2017
 - 3.2. Omistajaohjauksesta vastanneen virkamiehen lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 4.10.2016

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

4. Liikenne- ja viestintäministeriön vastaus eduskunnan tarkastusvaliokunnan lisätieto- ja tarkennuspyyntöön 31.1.2017
5. Laamannin muistio 27.1.2017
6. Liikenne- ja viestintäministeriön 3.6.2016 kommentteja VTV:n tarkastusmuistioluonnokseen, salassa pidettävä TL IV
7. Laamannin muistio 24.5.2016
8. Liikenne- ja viestintäministeriön 21.12.2015 päivätty ja valtionalouden tarkastusvirastolle toimitettu muistio (LVM/SAL/8/02/2015), salassa pidettävä TL IV
9. Liikenne- ja viestintäministeriön 11.12.2016 päivätty muistio omistajan tietoon tulleista tapahtumista ja omistajaohjauksen toimenpiteistä syksystä 2015 alkaen, salassa pidettävä TL IV
10. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston muistio Finavian johdannaistappioista 19.11.2015, salassa pidettävä, TL IV
11. VTV:lle toimitettu viestinvaihto Finavia-asiassa, salassa pidettävä, TL IV

Lisäksi käytettävissäni ovat olleet Valtionalouden tarkastusviraston 20.6.2016 antama laillisuustarkastuskertomus ”Vastuukysymykset Finavian johdannaisvastuiden selvittämisessä” (13/2016) ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan 17.2.2017 antama mietintö ”Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta” (TrVM 1/2017 vp – O 72/2016 vp) sekä eduskunnan tarkastusvaliokunnalle asiassa annetut asiantuntijalausunnat.

Seuraavassa selostetaan liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon ja ministeri Bernerin selvityksen sisältö. Ministeriön lausunto ja ministerin selvitys ovat pääpiirteissään samansisältöiset. Muuhun käytettävissä olevaan selvitykseen viitataan ratkaisussa tarvittavin osin.

3.1. Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto ja liikenne- ja viestintäministeri Bernerin selvitys

3.1.1. Tausta

Ministeriö toteaa lausunnossaan ja ministeri Berner selvityksessään (jäljempänä molempiin viitataan selvityksenä), että valtionyhtiöissä omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiön toimitusjohtajalle. Omistajaohjaustehtävästä vastaavan viranomaisen tulee edellyttää yhtiön johdon ja tilintarkastajien toiminnalta huolellisuutta ja arvioida sen toteutumista.

Selvityksen mukaan omistaja on aktiivisesti pyrkinyt varmistamaan, että Finavia ja yhtiön hallitus toimivat huolellisesti. Liiketoiminnallinen päätöksenteko, mukaan lukien vahingonkorvauskanteista päättäminen, on jätetty yhtiön hallituksen tehtäväksi. Ainoan poikkeuksen tästä muodostaa yhtiön entistä toimitusjohtajaa vastaan nostettu kanne, josta ylimääräinen yhtiökokous päätti 4.11.2016. Yhtiökokous päätti asiasta hallituksen sitä esitettyä. Kokonaisuudessaan ministeriö on johdonmukaisesti edellyttänyt yhtiöltä asioiden huolellista selvittämistä ja päätöksentekoa, joka perustuu yhtiön etuun.

Selvityksen mukaan omistajan käsitys oli, että yhtiön hallitus noudatti toiminnassaan siltä edellytettyä huolellisuutta. Myös vuoden 2015 hallituksen osalta käsitys oli tämä. Luottamus hallituksen toiminnan huolellisuuteen alkoi kuitenkin horjua hallituksen 25.9.2015 pitämän kokouksen jälkeen. Kyseisessä kokouksessa tehtiin päätös vahingonkorvausvaatimusten esittämisestä yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan tietyin poikkeuksin. Päätös ei ollut yksimielinen, äänestys päättyi lähes tasan; neljä ääntä puolesta ja kolme ääntä vastaan. Yhtiön

hallituksen lakimiestaustaiset jäsenet esittivät asiaan liittyen eriävän mielipiteen. Äänestyspäätös näin laajakantoisesta asiasta on selvityksen mukaan erittäin harvinaista ja se herätti selvityksen mukaan perustellusti omistajan epäilyksen hallituksen toiminnan huolellisuudesta.

Selvityksen mukaan omistajan huomio kiinnittyi myös siihen, että sama hallitus oli puoli vuotta aiemmin, 6.3.2015 pidetyssä kokouksessa arvioinut yhtiön entisten hallitusten jäsenten ja toimitusjohtajan oikeudellista vastuuta ja päättänyt tuolloin yksimielisesti, että perustetta kanteen nostamiselle ei ollut. Hallituksen mukaan yhtiön entisen johdon oikeudellinen vastuu oli jo aiemmin huolellisesti arvioitu perustuen useisiin yhtiön ulkopuolelta hankittuihin oikeudellisiin arvioihin, eikä hallituksen tietoon ollut tullut seikkoja, joiden perusteella jo tehtyä arviota olisi syytä muuttaa. Tämän päätöksen jälkeen hallituksen toiminta syyskuussa 2015 näyttäytyi omistajalle epä johdonmukaisena.

Selvityksen mukaan omistaja käynnisti hallituksen kokouksen 25.9.2015 jälkeen oman tilanneanalyysinsä asiassa. Tarkoituksena oli huolellisesti selvittää sekä yhtiön toimet asiassa että omistajan velvollisuudet sekä tarve mahdolliselle ylimääräiselle yhtiökokoukselle hallituksen päätösten johdosta. Omistaja päätti pyytää valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston näkemystä asiassa (29.9.2015) omistajaohjausosaston osastopäälliköltä. Jatkossa asiaa käsiteltiin yhteistyössä omistajaohjausosaston kanssa.

3.1.2. Omistajan toimet tilintarkastusyhteisö Deloitte kante- ja sovintosopimusasiassa

Finavian hallitus oli tammikuussa 2015 pidetyssä kokouksessa päättänyt nostaa kanteen KHT-yhteisö Deloitte & Touche Oy:tä ja sen vastuullista tilintarkastajaa vastaan koskien toimintaa tilikausina 2009-2011.

Selvityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto pitivät marraskuussa 2015 kokouksen, jossa käsiteltiin muun muassa kyseistä tilintarkastajaa vastaan nostettua kannetta. Kokouksessa olivat läsnä kansliapäällikkö ja omistajaohjausvirkamies (LVM) sekä omistajaohjausosaston osastopäällikkö ja kaksi virkamiestä (VNK). Keskusteluissa kävi ilmi, että omistajaohjausosasto oli vahvasti siinä käsityksessä, että tilintarkastajaa vastaan nostetut kanteet ovat ilmeisen heikkoja. Omistajaohjausosaston näemyksen mukaan Deloitteilla ei ollut mitään tarvetta sopia asiasta. Kokouksessa kävi myös ilmi, ettei yhtiö ollut missään vaiheessa ollut keskusteluyhteydessä Deloitteen sovintoratkaisun mahdollisuuden selvittämiseksi. Ottaen huomioon valtioneuvoston kanslian näkemys kanteen heikkoudesta, olisi Deloitteen sovintohalukkuuden selvittäminen omistajan käsityksen mukaan ollut yhtiön edun mukaista.

Kokouksen jälkeen asiaa arvioitiin liikenne- ja viestintäministeriössä (keskustelu 25.11.2015 Berner, kansliapäällikkö, omistajaohjausvirkamies). Omistajan luottamus Finavian hallituksen toiminnan huolellisuuteen oli edellä kuvatusti alkanut horjua hallituksen tehtyä ristiriitaisia päätöksiä ja ajaututtua johdannaisvastuista tiukkaan äänestyspäätökseen. Koska omistajalla ei ollut täyttä luottamusta yhtiön hallituksen toiminnan johtamiseen, omistaja päätti itse tiedustella kanteen kohteena olevan tilintarkastusyhteisön sovintohalukkuutta.

Omistaja järjesti 30.11.2015 tapaamisen, jossa oli läsnä ministeriön edustajia, Deloitteen edustajia ja Finavian edustajana toimitusjohtaja. Keskusteluissa kävi ilmi, että Deloitteilla oli halukkuutta neuvotella mahdollisesta sovintoratkaisusta.

Sovinnon mahdollisuuden selvittämistä käsiteltiin seuraavan kerran kaksi päivää myöhemmin eli 2.12.2015 järjestetyssä kokouksessa. Kokouksessa olivat omistajan lisäksi läsnä Finavian hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikkö. Kokouksessa keskusteltiin Deloitteen tekemästä sovintotarjouksesta ja erityisesti siitä, että asian selvittäminen edellyttää yhtiön puolelta huolellisuutta, esimerkiksi toisen juridisen mielipiteen hankkimista. Selvityksen mukaan kokouksessa ei käsitelty mahdollisen sovinnon aineellista sisältöä, eikä kokouksessa annettu yhtiölle ohjetta hyväksyä sovintoesitys. Eteneminen ja sovinnosta päättäminen jätettiin yhtiölle ja sen hallitukselle.

Kokouksen jälkeen yhtiö pyysi asiantuntijalausuntoa eräältä asianajajalta. Suuri osa kyseiseen oikeudenalaan erikoistuneista asianajotoimistoista oli esteellisiä lausumaan asiasta. Asianajajan käytettävyyks oli selvitetty ministerin toimesta, mutta yhtiöltä ei edellytetty tämän käyttöä.

Selvityksen mukaan omistajan puolelta sovintohalukkuuden selvittämisessä oli kyse valmisteluvasta toimenpiteestä, jolla luotiin keskusteluyhteys riidan osapuolten välille. Omistaja ei missään vaiheessa itse neuvotellut tilintarkastusyhteisön kanssa sovinnosta, vaan ohjasi tämän neuvottelemaan yhtiön kanssa. Omistaja ei painostanut tai ylipäätään ottanut kantaa oikeudenkäynnin sopimiseen. Omistajan toimilla on pyritty varmistamaan asian huolellinen selvittäminen.

Omistajan toimivalta Deloitteen sovintohalukkuuden selvittämisessä perustui siihen, että omistaja olisi halutessaan voinut ottaa saman asian myös päätettäväkseen. Toimivallan arvioinnin osalta ministeriö viittaa eduskunnan tarkastusvaliokunnalle toimitettuun vastaukseen 23.1.2017 ja laamannin muistioon 27.1.2017.

3.1.3. Omistajan toimet yhtiön entistä johtoa koskevassa kanneasiassa

Hallituksen kokouksen 25.9.2015 jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö pyysi yhtiöltä lisäselvityksiä muun muassa yhtiölle aiheutuneen vahingon määrästä. Selvityksen mukaan ministeriön tavoitteena oli järjestää yhtiökokous, jossa kanneasia ratkaistaisiin. Yhtiön hallitukselle viestitettiin, ettei sen tule edetä kanneasiassa ennen kuin yhtiökokous on pidetty. Pyydetty lisäselvitykset eivät kuitenkaan valmistuneet ajoissa, minkä vuoksi yhtiökokousta ei voitu järjestää. Yhtiökokouksella ei olisi ollut päätöksenteon tueksi tarvittavaa informaatiota, eikä yhtiökokous olisi vallinneissa olosuhteissa voinut tehdä harkittuja ja huolelliseen arviointiin perustuvia päätöksiä.

Selvityksen mukaan yhtiökokouksen järjestämistä ei arvioitu välttämättömäksi myöskään sen vuoksi, että alustavan käsityksen mukaan suurimmat vahingot yhtiölle oli aiheutunut tilikaudella 2011, jonka osalta kanneaika vanhentui vasta vuoden 2016 lopulla. Tämä käsitys vahvistui tammikuussa 2016, kun yhtiö toimitti lopulliset laskelmat aiheutuneista vahingoista. Laskelmien mukaan tilikaudella 2011 yhtiölle aiheutunut vahinko oli 33 963 413 euroa.

Kesällä 2016 pidetyssä varsinaisessa yhtiökokouksessa omistaja edellytti, että yhtiön uusi hallitus vielä huolellisesti arvioi ja päättää kanteiden vireille panemisesta liittyen noin 33 miljoonan euron vahinkoihin, joita yhtiölle oli aiheutunut vuonna 2011 solmituista johdannaissopimuksista. Omistaja edellytti, että yhtiön hallituksen on päätöksenteossaan huomioitava poliisitutkinnoissa ja syyteharkinnoissa tehtävät päätökset sekä arvioitava mahdollisuus vaatia yhtiölle korvauksia niiden perusteella. Yhtiön johdon tuli huomioida myös Finanssivalvonnan päätökset.

Yhtiön uusi hallitus noudatti yhtiökokouksessa päätettyä ja selvitti erittäin perusteellisesti yhtiön entisen johdon vahingonkorvausvastuun. Hallitus esitti 4.11.2016 pidetyssä ylimääräisessä yhtiökokouksessa, että yhtiön entistä toimitusjohtajaa vastaan nostetaan vahingonkorvauskanne. Yhtiökokous päätti asiasta hallituksen esityksen mukaisesti. Yhtiökokouksen päätös voitiin tehdä, koska hallitus oli hankkinut kaiken tarvittavan tiedon päätöksenteon tueksi ja arvioinut asian huolellisesti.

3.1.4. Yhteyksistä Deloitteen

Ministeriön tiedossa ei ole, että liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaukseen osallistuvilla virkamiehillä tai ministerillä olisi Deloitteen mitään sellaisia yhteyksiä, jotka synnyttäisivät esteellisyyden tai sopimattomia sidonnaisuuksia.

Bernerin selvityksen mukaan KHT-tilintarkastaja on ollut monia vuosia Bernerin perheyhtiön ja perheyhtiöön liittyvien yritysten tilintarkastajana. Hänet on valittu Deloitte-tilintarkastusyhteisön varatilintarkastajaksi vuonna 2001. Varatilintarkastajalla ei ole roolia yhtiössä niin kauan kuin varsinainen tilintarkastaja on virassaan. Bernerin mukaan KHT-tilintarkastaja ei ole koskaan toiminut tilintarkastajana tai saanut palkkioita Deloitteelta, eikä hänellä ole henkilökohtaista intressiä suhteessa Deloitteen. Berner toteaa, että entinen Deloitteen toimitusjohtaja jätti tehtävänsä 31.5.2014 ja toimi sen jälkeen kaksi vuotta Deloitteen palveluksessa asemapaikkanaan Lontoo. Entinen toimitusjohtaja lähti Deloitteesta 31.5.2016. Berner kertoo toimineensa tämän kanssa Lasten ja Nuorten Säätiön hallituksessa ja jääneensä tästä tehtävästä virkavapaalle tultuaan valituksi eduskuntaan. Bernerin mukaan talousjohtaja on tullut Bernerin perheyhtiön palvelukseen Deloitteelta 1.10.2007 eli yhdeksän vuotta sitten. Runsaan sadan hengen tiimissä on ihmisiä eri yrityksistä ja eri historialla.

Bernerin mukaan hänellä ei ole läheisiä suhteita Deloitteen, eikä hän ole toiminnallaan pyrkinyt suojelemaan ketään.

3.1.5. Asiantuntijalausuntojen toimittaminen yhtiölle

Selvityksen mukaan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston 19.11.2015 päivätty muistio kuului ministeriön ja omistajaohjausosaston väliseen vuoropuheluun. Muistio oli osa valtio-omistajan sisäistä keskustelua ja omistajan ratkaisuja valmisteleva dokumentti. Tämän vuoksi muistion toimittaminen yhtiölle ei tullut missään vaiheessa esille.

Toinen Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksessa tarkoitettu muistio oli Asianajotoimisto Sivenius, Suvanto & Co Oy:n laatima muistio. Kyseessä on Finavia Oyj:n käyttämä asianajotoimisto ja muistion on tilannut yhtiö. Näin ollen kyseessä on yhtiön asiakirja, ei omistajan. Omistajalle ei kuulu hallituksen tiedottaminen yhtiön tilaamista asiakirjoista, vaan tiedonkulun tulee toimia yhtiön ja hallituksen välillä.

4. RATKAISU

4.1. Omistajan ja yhtiön välistä toimivallanjakoa koskevat säännökset

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). Lain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan yhtiökokous päättää sille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvasta asiasta.

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

4.2. Valtio-omistajan toimivallanjakoa koskevat säännökset

Perustuslain 92 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettävässä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 4 §:n 6 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja toimiohjeita. Lain 5 §:n 1-3 kohdan mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille, valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä sekä yhtiöiden muuta omistajaohjausta.

Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 5 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka. Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 25 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviä ovat 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. Asetuksen 3 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan valtioneuvoston kansliassa on omistajaohjausosasto. Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksen 4 §:n mukaan omistajaohjausosaston 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.

Liikenne- ja viestintäministeriöstä annetun asetuksen 2 §:n mukaan ministeriön toimialaan kuului aiemmin muun muassa Finavia Oyj. Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan Finavia Oyj kuuluu 1.4.2017 lukien valtioneuvoston kanslian toimialaan.

Perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri. Valtioneuvostosta annetun lain 15 §:n mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Ministeriössä päätettäviä, muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi. Lain 16 §:n mukaan ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on asia ennen sen ratkaisemista saatettava ministerin tietoon.

Liikenne- ja viestintäministeriöstä annetun asetuksen 7 §:n 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. Ministeri voi pidättää ratkaisuvallan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksissa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä sekä erillisten yksiköiden päälliköillä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu heidän alaiselleen virkamiehelle.

4.3. Ministerin vastuuta koskevat säännökset

Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Säännös kattaa ministerin virkatoimia koskevan oikeudellisen vastuun lisäksi ministerin poliittisen vastuun eduskunnalle.

Ministerin oikeudellinen vastuu virkatoimista jakautuu rikosoikeudelliseen vastuuseen ja vastuuseen muunlaisesta lainvastaisesta toiminnasta.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:ssä säädetään, että oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelyn lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Lain 5 §:n mukaan jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi. Lain 6 §:stä ilmenee, että jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Ministerin rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta säädetään perustuslain laillisuusvalvontaa koskevassa 10 luvussa. Perustuslain 115 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille muun muassa oikeuskanslerin perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella. Perustuslain 116 §:n mukaan eduskunta voi saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton päättää syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menettelyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

4.4. Arviointi

Kanteluissa on kyse ministeri Bernerin ja liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksen toimista syksyllä 2015. Näitä toimia on arvioitu myös Valtiontalouden tarkastusviraston 20.6.2016 julkaisemassa laillisuustarkastusraportissa ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan 17.2.2017 antamassa mietinnössä TrVM 1/2017 vp.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevat yleiset periaatteet ja toimiohjeet. Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö puolestaan käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille, valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä ja yhtiöiden muuta omistajaohjausta.

Mainitun lain perusteluissa todetaan, että valtiolle osakkeenomistajana kuuluvia oikeuksia käytetään pääsääntöisesti yhtiökokouksessa, mutta valtiolla voi myös olla esimerkiksi yhtiöjärjestykseen tai osakassopimukseen perustuva oikeus hyväksyä tai hylätä yhtiön toimielinten jäsenet. Vastuuministeriö käyttää osakkeenomistajan puhevaltaa sekä kaikkia valtiolle lain, yhtiöjärjestyksen tai osakassopimuksen perusteella kuuluvia oikeuksia. Niin sanotulla muulla omistajaohjauksella tarkoitetaan yhtiökokouksen ulkopuolista yhteydenpitoa yrityksen ja sen johdon sekä muiden merkittävien omistajien kanssa, samoin kuin tähän liittyvää omistajan kannottojen muodostamista. Osa tästä yhteistyöstä liittyy omistajien yhteiseen yhtiökokousasioiden valmisteluun ja osa yritysjohdon tarpeisiin varmistaa omistajien suhtautuminen ja tuki valmisteilla oleville hankkeille (HE 80/2007 vp).

Omistajan ja yhtiön välinen toimivallanjako määräytyy yhtiöoikeudellisten säännösten perusteella. Osakeyhtiölain 6 luvun 17 §:n 1 momentin mukaan toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Lain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan yhtiökokous päättää sille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvasta asiasta.

Edellä mainittujen säännösten pohjalta voidaan toimivallanjakoa luonnehtia niin, että lähtökohteisesti yhtiön omistajan tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu yhtiön omistajapoliittinen ja suurstrateginen ohjaaminen, yhtiön hallituksen tehtäviin ja toimivaltaan yhtiön liiketoiminnan strateginen johtaminen sekä yhtiön toimitusjohtajan tehtäviin ja toimivaltaan yhtiön liiketoiminnan operatiivinen johtaminen (OKV/1601/1/2013).

Tähän asiaan sovellettavan valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen 13.11.2011 (voimassa oleva periaatepäätös on annettu 13.5.2016) mukaan valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Kaikissa tilanteissa omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille. Valtio on omistajana johdonmukainen ja toteuttaa samoja peruslinjauksia siitä huolimatta, minkä ministeriön vastuulla yhtiökohtainen omistajaohjaus on. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjausten valmistelusta ja omistajaohjauksikäytäntöjen johdonmukaisuudesta. Erityistehtävayhtiöiden ohjauksessa noudatetaan valtion yhteisiä omistajaohjauksen käytäntöjä ja yhdenmukaista hallinnointimallia. Tämän varmistamiseksi valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto avustaa vastuuministeriötä omistajavallan käyttöön liittyvissä kysymyksissä ja osallistuu vastuuministeriön pyynnöstä yhtiökokousasioiden valmiste-

luun ja muihin omistajaohjaukseen liittyviin tehtäviin. Yhtiön tuloksesta ovat vastuussa sen toimiva johto ja hallintoelimet, jotka tekevät toimintaa koskevat päätökset osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen asettamissa puitteissa. Yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Omistajan tärkeimmät välineet ovat itsenäinen omistajastrategian valmistelu ja hyvän corporate governancen kehittäminen. Yhtiöiden odotetaan tuntevan sekä kotimaiset että kansainväliset corporate governance -suositukset ja toteuttavan niiden mukaisia parhaita käytäntöjä.

Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden hallinnointiohjeessa (1.1.2012) viitataan OECD:n laatimiin yleisiin ohjeisiin valtion omistamien yhtiöiden hallinnointiperiaatteiksi muun muassa siltä osin, että valtio osallistuu hallituksen kautta strategialinjauksiin, mutta ei puutu yhtiön operatiiviseen toimintaan.

4.4.1. Omistajaohjauksen menettely Deloitteen kanne- ja sovintosopimusasiassa

Kanteluissa on arvosteltu liikenne- ja viestintäministeriötä ja liikenne- ja viestintäministeri Anne Berneriä siitä, että ministeriö tai ministeri olisi painostanut Finavian hallitusta luopumaan kanteesta tilintarkastusyhteisö Deloittea vastaan ja hyväksymään sovintosopimuksen Deloitteen kanssa.

Finavian hallitus oli tammikuussa 2015 pidetyssä kokouksessa päättänyt nostaa kanteen KHT-yhteisö Deloittea ja sen vastuullista tilintarkastajaa vastaan koskien toimintaa tilikausina 2009-2011. Liikenne- ja viestintäministeriö ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto pitivät marraskuussa 2015 kokouksen, jossa käsiteltiin muun muassa kyseistä tilintarkastajaa vastaan nostettua kantea. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan keskusteluissa kävi ilmi, että omistajaohjausosasto oli vahvasti siinä käsityksessä, että tilintarkastajaa vastaan nostetut kanteet ovat ilmeisen heikkoja. Lisäksi ilmeni, ettei Finavia ollut missään vaiheessa ollut keskusteluyhteydessä Deloitteen sovintoratkaisun mahdollisuuden selvittämiseksi. Deloitteen sovintohalukkuuden selvittäminen olisi omistajan käsityksen mukaan ollut yhtiön edun mukaista.

Kokouksen jälkeen asiaa arvioitiin liikenne- ja viestintäministeriössä 25.11.2015 Bernerin, kansliapäällikön ja omistajaohjausvirkamiehen välisessä keskustelussa. Koska omistajalla ei ollut täyttä luottamusta yhtiön hallituksen toiminnan johtamiseen, omistaja päätti itse tiedustella kanteen kohteena olevan tilintarkastusyhteisön sovintohalukkuutta ja järjesti 30.11.2015 tapaamisen, jossa oli läsnä ministeriön edustajia, Deloitteen edustajia ja Finavian edustajana toimitusjohtaja. Deloitte toimitti jo samana päivänä sovintosopimusluonnoksen ministeriön edustajalle ja Finavian toimitusjohtajalle. Finaviasta se toimitettiin edelleen yhtiön käyttämille asianajajille kommentoitavaksi.

Asian vaiheita on kuvattu yksityiskohtaisesti eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan asianajajat saivat Finaviasta tiedon, että sopimusneuvotteluja käydään omistajan toimeksiannosta ja ettei hallituksen puheenjohtaja ole mukana neuvotteluissa eikä tietoinen asiasta. Sopimusluonnoksen sanamuodosta kävi myös ilmi, että sopimus oli tarkoitus allekirjoittaa yhtiön toimitusjohtajan toimesta ja hyväksyttävä yhtiön ainoalla osakkeenomistajalla. Finavian käyttämät asianajajat kommentoivat 1.12.2015 päivätyssä muistiossaan sovintosopimusta kirjallisesti ja totesivat, että asiassa on vaikeaa hahmottaa, mitkä ovat ne tekijät, joiden perusteella tämä sovintosopimus olisi Finavian etujen mukainen. Muistio toimitettiin Finavian lakiasianjohtajalle, joka ilmoituksensa mukaan toimitti sen toimitusjohtajalle.

Finavian hallituksen puheenjohtaja on kertonut saaneensa 30.11.2015 kutsun 2.12.2015 pidettävään kokoukseen, keskustelleensa ministerin kanssa edellisenä iltana tulevasta kokouksesta ja jääneensä tietämättömäksi sovintosopimusneuvotteluista. Kokouksessa 2.12.2015 olivat läsnä ministeri, ministeriön omistajaohjauksesta vastaava virkamies, Finavian toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja ja valtioneuvoston omistajaohjausosaston päällikkö. Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan palaverissa kävi yllättäen ilmi, että tilintarkastusyhteisöön kohdistuvan kanteen osalta oli tehty sovintoehdotus. Omistajaohjausosasto ei ollut etukäteen tietoinen käydyistä neuvotteluista.

Kokouksen 2.12.2015 jälkeen hallituksen puheenjohtaja otti yhteyden yhtiön käyttämään asianajajaan sovintosopimusesityksestä ja sai neuvon, ettei riita-asiaa kannattanut sopia, vaan odottaa tilintarkastuslautakunnan päätöstä. Asianajotoimiston Finavialle 1.12.2015 laatima muistio ei ollut esillä keskusteluissa, koska muistiota ei ollut tarkastusvaliokunnan kuuleman asianajajan mukaan laadittu Finavian hallitukselle, vaan yhtiön toimeksiannosta sen omistajalle tilanteessa, jossa tilintarkastajiin kohdistuvaa kannetta koskeva sovintosopimus oli sopimusluonnoksen sisällön perusteella tarkoitus tehdä ilman hallituksen myötävaikutusta. Keskustelussa hallituksen puheenjohtajan kanssa kävi ilmi, että asia edellytettiin nyt vietävän hallituksen päätettäväksi. Hallituksen puheenjohtaja ilmoitti sovintosopimusta vastustavan kantansa liikenne- ja viestintäministeriön edustajalle, joka pyysi pyytämään ns. second opinionin toisesta asianajotoimistosta. Hallituksen puheenjohtaja suostui tähän ja otti yhteyden asianajajaan. Ministeriön mukaan asianajajan käytettävyys oli selvitetty ministerin toimesta, mutta yhtiöltä ei edellytetty juuri tämän asianajajan käyttöä.

Hallituksen puheenjohtaja kertoi yhtiön hallitukselle 3.12.2015, että ministeri oli kokouksessa 2.12.2015 ilmoittanut, että kanteen jatko Finavian aiempaa vastuullista tilintarkastajaa ja tilintarkastusyhteisöä vastaan tulee ratkaista ennen kuin ministeri ottaa kantaa Finavian muihin kanneasioihin. Finavian hallitus käsitteli sovintosopimusehdotusta 3.12.2015 ja 4.12.2015 järjestetyissä kokouksissa ja päätti jälkimmäisessä kokouksessa äänestyksen jälkeen (4-1) hyväksyä sovintosopimuksen ja peruuttaa tilintarkastusyhteisöä ja vastuullista tilintarkastajaa vastaan nostetun kanteen.

Ministeriön toimien luonteesta on esitetty erilaisia näkemyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sovintohalukkuuden selvittämisessä oli kyse valmistelevasta toimenpiteestä, jolla luotiin keskusteluyhteys riidan osapuolten välille. Ministeriön mukaan omistaja ei missään vaiheessa itse neuvotellut tilintarkastusyhteisön kanssa sovinnosta, vaan ohjasi tämän neuvottelemaan yhtiön kanssa. Ministeriön mukaan omistaja ei painostanut tai ylipäätään ottanut kantaa oikeudenkäynnin sopimiseen. Eräiden tarkastusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan omistaja olisi edellyttänyt sopimuksen hyväksymistä. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan Finavian hallituksella on käytännössä ollut valtio-omistajan toiminnan vuoksi tosiasiassa hyvin vähän aikaa valmistella ja harkita sovintosopimusta koskevaa päätöstään, mikä on osaltaan rajoittanut yhtiön hallituksen harkintavaltaa ja heikentänyt Finavian neuvotteluasemaa sovintoneuvotteluissa.

Ministeriön mukaan omistajan toimivalta Deloitteen sovintohalukkuuden selvittämisessä perustui siihen, että omistaja olisi halutessaan voinut ottaa saman asian myös päätettäväkseen. Eri-laisia tulkintoja on esitetty siitä, missä muodossa tällainen omistajapäätös voidaan tehdä. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan omistajapäätös voidaan tehdä vapaamuotoisesti, kun taas valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen ja Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan omistajapäätökseltä vaaditaan määrämuotoisuutta.

Osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:ssä säädetään, että osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Osakkeenomistajat voivat 1 momentin estämättä yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Päätös on kirjattava, päivättävä, numeroitava ja allekirjoitettava. Yhdenyhtiössä tämä tarkoittaa ainoan osakkeenomistajan allekirjoitusta. Osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa.

Oikeudellisesti arvioituna valtio-omistajalla olisi ollut toimivalta edellä mainitun säännöksen mukaisesti ns. omistajapäätöksellä päättää, että tilintarkastusyhteisön kanssa tehdään sovintosopimus ja kanteista tilintarkastusyhteisöä kohtaan luovutaan. Valtio-omistaja ei kuitenkaan ole tehnyt dokumentoidusti osakeyhtiölaissa tarkoitettuja omistajapäätöksiä sovintoneuvotteluihin liittyen. Valtio-omistaja on päättänyt yhtiötä etukäteen informoimatta ottaa itse yhteyttä tilintarkastusyhteisö Deloitteen sen sovintohalukkuuden selvittämiseksi. Tämän yhteydenoton voidaan perustellusti katsoa käynnistäneen sovintoneuvotteluprosessin, vaikka lopullinen päätöksenteko sovintosopimuksen tekemisestä on jäänyt yhtiön hallitukselle. Tällainen toimi on luonteeltaan operatiivinen ja siten ministeriön menettely on ollut lähtökohtaisesti ristiriidassa niiden valtion omistajaohjausta koskevien periaatteiden kanssa, joiden mukaan valtio-omistaja ei puutu yhtiön operatiiviseen toimintaan.

4.4.2. Asiantuntijalausuntojen toimittamatta jättäminen yhtiölle

Liikenne- ja viestintäministeriötä arvostellaan kanteluissa myös siitä, että se ei toimittanut Finavian hallitukselle kahta asiantuntijalausuntoa, joissa ei puollettu sovintosopimuksen hyväksymistä.

Toinen kanteluissa tarkoitetuista asiantuntijalausunnoista oli valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston 19.11.2015 päivätty muistio, jonka se toimitti toimenpidesuosituksineen ministeriölle. Muistion mukaan 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. Muistion mukaan vastuuvakuutukseen perustuva vaatimus vakuutusyhtiötä kohtaan edellyttää kanteen nostamista vähintään entistä toimitusjohtajaa vastaan. Jos yhtiön omistaja Suomen valtio vastustaa kanteen nostamista Finavian hallituksen aiempia jäseniä ja toimitusjohtajaa vastaan, on päätös muistion mukaan otettava yhtiökokouksen ratkaistavaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan edellä mainittu muistio kuului ministeriön ja omistajaohjausosaston väliseen vuoropuheluun. Ministeriön mukaan muistio oli osa valtio-omistajan sisäistä keskustelua ja omistajan ratkaisuja valmisteleva dokumentti, eikä muistion toimittaminen yhtiölle tullut sen vuoksi missään vaiheessa esille.

Toinen kanteluissa tarkoitetuista asiantuntijalausunnoista oli Asianajotoimisto Sivenius, Suvanto & Co Oy:n 1.12.2015 päivätty muistio, jossa ei puolleta Finavian ja Deloitteen välisen riita-asian sopimista. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kyseessä on Finavia Oyj:n käyttämä asianajotoimisto ja muistion on tilannut yhtiö, ja katsoo, että kyseessä on näin ollen yhtiön asiakirja, ei omistajan. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että omistajalle ei kuulu hallituksen tiedottaminen yhtiön tilaamista asiakirjoista, vaan tiedonkulun tulee toimia yhtiön ja hallituksen välillä. Asianajotoimisto Sivenius, Suvanto & Co Oy:n eduskunnan tarkastusvaliokunnalle antaman lausunnon mukaan muistio oli laadittu yhtiön toimeksiannosta sen omistajalle (ei hallitukselle) tilanteessa, jossa tilintarkastajan kannetta koskeva sovintosopimus tausta-

tietojen ja sopimusluonnoksen sisällön perusteella oli tarkoitus tehdä ilman hallituksen myötävaikutusta.

Selvityksen perusteella on todettava, että asian huolellinen selvittäminen ja perusteellinen arvioiminen olisi puoltanut menettelyä, jossa valtio-omistaja olisi omalla toiminnallaan pyrkinyt varmistamaan, että yhtiöllä on käytettävissään kaikki tarvittava informaatio omistajaohjausosaston laatima muistio mukaan luettuna, etenkin kun valtio-omistaja ei ole ottanut asiaa itse päätettäväkseen, vaan on selvityksen mukaan edellyttänyt yhtiöltä asioiden huolellista selvittämistä ja sovintosopimuksen tekemistä koskevan toisen arvion hankkimista.

4.4.3. Ministeri Bernerin väitetyt yhteydet Deloitteen

Valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:ssä säädetään, että ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita.

Siltä osin kuin kanteluissa on epäilty, että ministeri Bernerillä olisi yhteyksiä Deloitteen, hallintolain 28 §:n sisältämistä esteellisyysperusteista saattaisi lähinnä tulla sovellettavaksi sen 1 momentin 7 kohta, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta kuin momentin 1 - 6 kohdassa tarkoitettua erityisestä syystä. Kyseisessä yleislausekkeessa tarkoitettua erityisen syyn puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa (HE 72/2002 vp s. 82). Esteellisyyden aiheuttavan olosuhteen tulee siten olla sellainen, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu suunnilleen yhtä voimakkaasti kuin hänen osallistuessaan esimerkiksi sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen läheisensä on asianosainen taikka josta hänelle itselleen tai hänelle erityisen läheiselle henkilölle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Berner on tuonut selvityksessään esille, että KHT-tilintarkastaja on ollut monia vuosia Bernerin perheyhtiön ja perheyhtiöön liittyvien yritysten tilintarkastajana. Hänet on valittu Deloitte-tilintarkastusyhteisön varatilintarkastajaksi vuonna 2001. Bernerin mukaan varatilintarkastajalla ei ole roolia yhtiössä niin kauan kuin varsinainen tilintarkastaja on virassaan, hän ei ole koskaan toiminut tilintarkastajana tai saanut palkkioita Deloitteelta, eikä hänellä ole henkilökohtaisia intressejä suhteessa Deloitteen. Deloitteen entisen toimitusjohtajan kanssa Berner toimi Lasten ja Nuorten Säätiön hallituksessa ennen eduskuntaan valitsemistaan. Talousjohtaja on tullut Bernerin perheyhtiön palvelukseen Deloitteelta yhdeksän vuotta sitten. Bernerin mukaan hänellä itsellään ei ole läheisiä suhteita Deloitteen.

Kanteluiden tai käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei ole ilmennyt sellaista hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua erityistä syytä, joka vaarantaisi luottamusta Bernerin puolueettomuuteen ja antaisi aiheutta epäillä asiassa esteellisyyttä.

4.4.4. Omistajaohjauksen menettelytapa yhtiön entistä johtoa koskevassa kanneasiassa

Kanteluissa moititaan liikenne- ja viestintäministeriötä ja ministeri Berneriä myös siitä, että Finavian hallitusta olisi kielletty nostamasta kanteita Finavian entistä johtoa vastaan.

Siitä, kuinka kanteiden nostamista koskevan asiassa olisi tullut edetä ja tulisiko kanteita nostaa vai ei, on esitetty erilaisia näkemyksiä. Myös valtioneuvoston sisällä liikenne- ja viestintäministeriön ja valtioneuvoston kanslian välillä on ollut kanteiden nostamisesta ja menettelytavoista erilaisia näkemyksiä.

Saadun selvityksen mukaan Finavian hallitus oli 25.9.2015 päättänyt nostaa vahingonkorvauskanteen entisiä hallituksen jäseniä ja entistä toimitusjohtajaa vastaan eräin poikkeuksin. Päätös oli tehty äänestyksen jälkeen neljän jäsenen kannattaessa kanteiden nostamista. Kolme jäsentä jätti hallituksen pöytäkirjaan eriävän mielipiteen, jossa oli viitattu muun muassa hallituksen keväällä 2015 tekemään toisenlaiseen päätökseen samassa asiassa ja siihen, että syy-yhteyttä kanteen kohteena olevien henkilöiden tuottamuksen ja syntyneen vahingon välillä ei ollut osoitettu. Eriävässä mielipiteessä oli myös katsottu, että yhtiön olisi tullut hankkia toinenkin oikeudellinen arviointi, mutta yhtiön hallituksen enemmistö päätti toisin. Liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäällikön mukaan ministeriössä pantiin merkille, että tässä erityisesti oikeudellista harkintaa edellyttävässä haasteellisessa ratkaisutilanteessa vähemmistöön jäivät kaikki hallituksen lakimiastaustaiset jäsenet. Omistajan luottamus hallituksen kykyyn käsitellä asia huolellisesti heikkeni ja ministeriön omistajaohjaus ryhtyi selvittämään asiaa tarkemmin.

Ministeriön mukaan se pyysi hallituksen kokouksen 25.9.2015 jälkeen yhtiöltä lisäselvityksiä muun muassa yhtiölle aiheutuneen vahingon määrästä. Ministeriön tavoitteena oli järjestää valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston suosituksesta yhtiökokous, jossa kanneasia ratkaistaisiin. Omistajaohjausosastolla alettiin valmistella lausuntoa liikenne- ja viestintäministeriölle 14.10.2015 pidetyn tapaamisen jälkeen. Kansliapäällikkö lähetti 14.10.2015 Finavian hallituksen puheenjohtajalle sähköpostiviestin, jonka sisältö oli ”Ministeriön pyynnöstä ilmoitan, että Finavia pitää ylimääräisen yhtiökokouksen marraskuun puolivälin tienoilla. Sitä ennen yhtiön ei tule edetä johdannaiskannesiassa. Palataan asioihin tuonnempana.” Ministeriön omistajaohjauksesta vastaava virkamies uudisti kannan 27.11.2015.

Antaessaan toimeksiannon viestin lähettämiseen ministeri ei kansliapäällikön mukaan ilmaissut tälle kantaansa siihen, olisiko ja millaisia kanteita nostettava. Ministeri ei ollut antanut kansliapäällikölle toimeksiantoa kieltää kanteiden nostamista. Yhtiön hallitus oli jo kuukautta aikaisemmin päättänyt nostaa kanteita ja oli siis ottanut kannan kanneasiaan. Viesti tarkoitti sitä, että hallituksen edellytettiin pidättäytyvän kanteen nostamista koskevista jatkotoimista ennen ylimääräistä yhtiökokousta, jota valtioneuvoston omistajaohjauksen aloitteesta oli alettu suunnitella. Silloin ei ollut tiedossa, mikä tuon yhtiökokouksen päätös olisi, vaan omistaja tarvitsi aikaa selvittääkseen asiaa edelleen. Se oli ministeriön mukaan tarpeen, koska hallituksen päätös 25.9.2015 eriävine mielipiteineen osoitti ministeriön näkemyksen mukaan, että hallitus ei ollut sitä riittävän huolellisesti tehnyt niin kuin omistaja oli 11.9.2015 pidetyssä kokouksessa edellyttänyt. Viestin tarkoitus oli varata aikaa omistajan selvityksiin ja kannanmuodostukseen. Viestin väliaikaisen luonteen ymmärsi kansliapäällikön mukaan myös Finavia Oyj:n hallituksen puheenjohtaja, joka kansliapäällikön mukaan sittemmin toistuvasti tiedusteli omistajaohjaukselta, onko tuo viesti edelleen voimassa. Kansliapäällikön mukaan Finavia Oyj:n omistajaohjaukseen osallistuneet virkamiehet tai ministeri eivät ole kieltäneet yhtiön hallitusta nostamasta kanteita yhtiön entistä johtoa vastaan.

Omistajaohjausosaston päällikölle oli syntynyt se käsitys ministerin kannasta, ettei kanteita nosteta. Ministeri oli kantanut huolta siitä, että mikäli Finavian entistä hallitusta vastaan nostetaan kanteita, se haittaa tulevaisuudessa olennaisesti hallitusten jäsenten rekrytointeja kaikkiin valtion omistamiin yhtiöihin. Suunnitelmissa oli yhtiökokouksen pitäminen marraskuun puolessa välissä, hallituksen puheenjohtajan ja hallituksen vaihtaminen ja se, ettei omistaja päättä kanteiden nostamisesta ainakaan hallitusten jäseniä vastaan ja että asia sovitaan tilintarkastajien

kanssa. Omistajaohjausosaston päällikkö oli kertonut tämän mukaisen näkemyksensä ministerille 6.11.2015 lähettämässään sähköpostissa. Omistajaohjausosaston päällikön mukaan heidän näkemyksensä kuitenkin muuttui, kun he saivat 11.11.2015 pidetyssä tapaamisessa yhtiön lakimieheltä ja yhtiön käyttämältä asianajajalta seikkaperäistä analyysitietoa asiassa. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto laati tämän jälkeen 19.11.2015 päivätyn muistionsa, jonka se toimitti toimenpidesuosituksineen ministeriölle. Muistion sisältöä on kuvattu edellä kohdassa ”Asiantuntijalausuntojen toimittamatta jättäminen yhtiölle”.

Ministeriön mukaan sen yhtiöltä pyytämät lisäselvitykset eivät kuitenkaan valmistuneet ajoissa, minkä vuoksi yhtiökokousta ei voitu järjestää. Yhtiökokouksella ei olisi ministeriön selvityksen mukaan ollut päätöksenteon tueksi tarvittavaa informaatiota, eikä yhtiökokous olisi valinneissa olosuhteissa voinut tehdä harkittuja ja huolelliseen arviointiin perustuvia päätöksiä. Ministeriön mukaan yhtiökokouksen järjestämistä ei arvioitu välttämättömäksi myöskään sen vuoksi, että alustavan käsityksen mukaan suurimmat vahingot yhtiölle oli aiheutunut tilikaudella 2011, jonka osalta kanneaika vanhentui vasta vuoden 2016 lopulla. Hallituksen puheenjohtaja on puolestaan tarkastusvaliokunnan kuulemisessa todennut, että häneltä ei pyydetty lisäselvityksiä ministerin tai ministeriön taholta ja että yhtiön hallitus on kokenut etenevänsä asiassa johdonmukaisesti.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella ministeriö on ensin luottanut Finavian hallituksen kykyyn käsitellä asia huolellisesti. Omistajan luottamus kuitenkin heikkeni, kun yhtiön hallitus päätyi 25.9.2015 kanteiden nostamiseen äänestyspäätöksen jälkeen. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston käsitys ministerin kannasta oli tuossa vaiheessa, että kanteita ei nosteta. Omistajaohjausosasto oli selvityksen perusteella samalla kannalla, mutta sen näkemys kanteiden nostamisesta muuttui syksyn aikana. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston kanta ei tullut Finavian tietoon. Finavian hallitus päätti 9.12.2015 järjestetyssä kokouksessa äänestyksen jälkeen (3-1) olla nostamatta kannetta vuosien 2010-2011 hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa vastaan sekä luopua vastuuvakuutukseen perustuvan kanteen nostamisesta vakuutusyhtiötä vastaan välimiesoikeudessa.

Osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan yhtiökokous päättää sille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä muutenkin tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistöimivaltaan kuuluvassa asiassa.

Valtio-omistaja ei ottanut kanteiden nostamista tai korvausvaatimuksista luopumista koskevaa asiaa päätettäväkseen yhtiökokouksessa, eikä se tehnyt asiasta myöskään osakeyhtiölaissa tarkoitettua omistajapäätöstä. Valtio-omistajan viestitettyä, ettei johdannaiskannesiassa tule edetä, yhtiöllä ei ollut tosiasiallisia edellytyksiä toimia aiemman kanteiden nostamista koskevan päätöksensä mukaisesti. Olosuhteissa, joissa liikenne- ja viestintäministeriön ja ministeri Bernerin mukaan valtio-omistajan luottamus hallituksen kykyyn käsitellä asia huolellisesti oli heikentynyt ja yhtiön hallituksen tekemä päätös kanteiden nostamisesta oli tosiasiallisesti kyseenalaistettu, johdonmukainen sekä tehtävien- ja vastuunjaon kannalta selkeä menettelytapa olisi ollut, että valtio-omistaja olisi ottanut asian päätettäväkseen osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n mukaisesti yhtiökokouksessa tai yhtiökokouksen ulkopuolella omistajapäätöksellä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Yhtiöoikeudellisten säännösten ja valtion omistajaohjausta koskevan ohjeistuksen perusteella valtio-omistaja ei lähtökohtaisesti puutu yhtiöiden operatiiviseen toimintaan yksittäisissä asioissa. Toisaalta lainsäädännössä ei ole selkeästi asetettu sellaisia rajoja, jotka estäisivät tämännäkökaltaisen puuttumisen. Lainsäädännössä ei ole myöskään määritelty sitä, millaisten seikkojen tai olosuhteiden vallitessa omistajan tulisi ottaa asia päätettäväkseen yhtiökokouksessa tai osakeyhtiölaissa tarkoitetulla omistajapäätöksellä, vaan tämä jää valtio-omistajan harkintavaltaan.

Näin ollen oikeuskanslerille kuuluvan laillisuusvalvonnan näkökulmasta ja käytettävissä olevan selvityksen perusteella minulla ei ole oikeudellisia perusteita katsoa, että liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksesta vastaavat virkamiehet tai ministeri Berner olisivat menettelleet virkatoimissaan lainvastaisesti. Ministeri Bernerin poliittista vastuuta on arvioitu eduskunnassa luottamuslauseäänestyksessä.

Kiinnitän kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriön ja liikenne- ja viestintäministeri Bernerin huomiota edellä kohdissa 4.4.1., 4.4.2. ja 4.4.4. valtio-omistajan menettelytavoista esittämiini näkökohtiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
