Finavian johdannaisvastuiden selvittäminen

VTV
Ylijohtaja Marko Männikkö, KHT, JHTT
Johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas, OTT

TrV 11.10.2016
O 72/2016 vp Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta

Esityksen rakenne

- Miksi VTV on valinnut Finavian johdannaisvastuiden selvittämisen tarkastuskohteeksi?
- Miten tarkastuskertomus on julkistettu?
- Millä perusteella johtopäätöksiin on päädytty?

Miksi valittu tarkastuskohteeksi?

Tuloksellisuustarkastuksen havainnot 2013

- VTV:n tarkastuskertomus 2013 12/2013:
  - Johdannaissopimukset eivät olleet ohjeiden mukaisia.
  - VTV suositti vastuukysymysten selvittämistä.
- Tarkastuksen jälkiseuranta 2015
  - Tehdään kaikkien tarkastusten jälkeen
  - Hyvä yhteistyö yhtiön ja ministeriön kanssa

  ⇒ Erillinen tarkastus vuoden 2016 tarkastussuunnitelmaan vastuiden selvittämisestä

Miten 2016 tarkastuskertomus on raportoitu?

- VTV:n tarkastuskertomus*luonnos* 13.5.2016
  - Tarkastuskohteilla mahdollisuus lausua luonnoksesta, lausuntopyyntö luonnokseen:
    - 7.6.LVM, 8.6. VNK om. ja 2.6.Finavia

  ⇒ Lausuntojen käsittely ja ulkoisen asiantuntijan arvio ennen lopullisen tarkastuskertomuksen julkaisua
- VTV:n tarkastuskertomus 20.6.2016
  - Julkaistu tarkastuskertomus
  - Julkaistu LVM, VNK om., Finavia lausunnot
  - Julkaistu muistio lausuntojen perusteella tehdyistä muutoksista

Miksi valittu tarkastuskohteeksi?

Laaja valtiontaloudellinen merkitys

- Omistajaohjauskäytännöillä on laaja valtiontaloudellinen merkitys - valtio on Suomessa merkittävä omistaja
- Selvittämisintressi - julkisten varojen hoidon osalta on perusteltua, että vastuu- ja vahingonkorvausasiat selvitetään
- Yhtiöiden itsenäisyys on yksi kriteeri, kun määritetään sitä, onko valtionyhtiö osa julkista taloutta vai ei finanssipolitiikan sääntöjen tarkoittamalla tavalla – Nyt Finavia ei osa julkisyhtiöitä

Mitkä ovat johtopäätökset?

Mitä on tarkastettu?

- Ovatko korjaavat toimenpiteet olleet asianmukaisesti ja riittävästi harkittuja ja toteutettuja?
- Onko vahinkoihin liittyviä vastuukysymyksiä ja vahingonkorvauksia selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti?
- Miten on huomioitu mahdolliset intressiristiriidat?

  ⇒ *Tarkastuksessa ei arvioida sitä, mihin ratkaisuun olisi pitänyt päätyä; tarkastuksessa arvioidaan menettelytapoja.*

Mitä on havaittu?

Finavia on toiminut asianmukaisesti

- Finavian korjaavat toimenpiteet, ml. 2015 kevään ratkaisut, ovat olleet asianmukaisia arviointihetkellä käytettävissä olevan tiedon perusteella.
- Finavia on harkinnut tarkoituksenmukaisella tavalla toimintavaihtoehtoja ja ryhtynyt toimenpiteisiin vastuukysymyksien selvittämiseksi.
- Finavian päätökset ovat perustuneet riittävään selvitykseen.

Mitä on havaittu?

LVM:n omistajaohjaus on ollut osittain epäasianmukaista

- Ministeriö ei toimittanut yhtiölle asiantuntijalausuntoja (2 kpl), joissa on puollettu kanteiden nostamista - hallituksella 12/2015 käytettävissä vain ministeriön osoittaman asiantuntijan lausunto, jossa ei puollettu kanteiden nostamista.
- Ministeriö ilmoitti yhtiölle muun ohella sähköpostitse, että sen ei tule edetä kanteiden nostamisessa, ja myöhemmin erikseen kysyttäessä vahvisti kannan hallitukselle.
  - ⇒ Yhtiöllä ei käytössä mahdollisuutta edetä, määräaika vuoden 2015 lopussa.
  - ⇒ Finavian hallituksella on ollut hyvin vähän aikaa harkita sovintosopimusasiaa.
- Valtio-omistaja on ollut aloitteellinen sovintoneuvotteluiden aloittamisessa - yhtiön ensimmäinen kontakti tilintarkastajaan ollut sovintoehdotuksen vastaanottaminen.

Mitkä ovat kriteerit ja lähtökohdat?

LVM:n omistajaohjaus on ollut osittain epäasianmukaista

- Tulkinnanvarainen asia, omistajalla ja yhtiöllä laaja harkintavalta.
- Osakeyhtiölaki (mm. omistajan päätöksen kriteerit)
- Corporate governance, OECD. (Yhtiön itsenäisyys)
- Päätöksenteon arviointi arviointihetken tiedoilla.
  - esim. johdannaisten arvon muutokset, tulevaisuuden päätökset, käytettävissä oleva aineisto
- Arvioitu pääosin kirjallisen aineiston perusteella, tukena kattavat haastattelut
  - Hallituksen jäsenet, sihteeri, tj, LVM, VNK om.

Mitkä ovat olennaiset havainnot, joihin kannanotot perustuvat?

Oikeustoimien käynnistäminen

- Finavian hallitus ei ole alkuvuonna 2015 (kokoukset 30.1.2015 nro 2/2015 ja 6.3.2015 nro 3/2015) ja syksyllä 2015 (25.9.2015 nro 12/2015) tehnyt ristiriitaisia päätöksiä.
  - Kokouksissa 30.1. ja 6.3. tehtyjä päätöksiä on tarkasteltava kokonaisuutena → Lähtökohtaisesti päätetty korvausvaatimusten esittämisestä yhtiön aiemmalle tilintarkastusyhteisölle (Deloitte) ja päävastuulliselle tarkastajalle. Yhtiön hallitus on jo tässä yhteydessä hyväksynyt sen mahdollisuuden/riskin, että Deloitte voi nostaa vastakanteen Finavian aiempaa johtoa vastaan.

Oikeustoimien käynnistäminen

- Tarkastushavaintojen perusteella Finavian johdon toimet ovat perustuneet varsin korostuneesti päätöksentekohetkellä vallinneisiin olosuhteisiin.
  - Yhtiön tehdessä 6.3.2015 päätöksen korvausvaatimuksen esittämisestä yhtiön aiemmalle tilintarkastusyhteisölle ja päävastuulliselle tilintarkastajalle vireillä on ollut välimiesmenettely yhtiön vahinkovakuutusyhtiötä vastaan. Tämän menettelyn lopputuloksella (Finavian vaatimukset hylätty) on voinut olla merkitystä Finavian johdon harkitessa jatkotoimien mahdollisuutta syksyllä 2015.

Oikeustoimien käynnistäminen

- Valtio-omistajan on omistajaohjauksessaan noudatettava yhtiöoikeudellisia säännöksiä ja hyvän hallinnon ohjeistuksia myös tilanteessa, jossa omistaja on tyytymätön yhtiön tai sen johdon toimintaan.
- Finavian hallituksen päätös 25.9 (äänestys 4-3), jolla yhtiö on päättänyt korvausvaatimusten esittämisestä aiemmalle johdolle, on perustunut riittävään tietoperustaan. Lähtökohta: yhtiön johdolla on tällaisessa tilanteessa harkintavaltaa.
- On myös huomattava, että tilintarkastajaa ja aiempaa johtoa kohtaan esitettävät vaatimukset liittyvät toisiinsa ja että Finavian johdon vastuuvakuutukseen vetoaminen on edellyttänyt kanteen nostamista aiempaa johtoa vastaan.

Sovintosopimusneuvottelut

- Syksyllä VNK-OO on ministeriön pyynnöstä selvittänyt oikeudellisia toimintavaihtoehtoja. VNK-OO:n muistio 19.11.2015 toimitettu LVM:lle.
- Syksyllä 2015 ministeriö on viestittänyt yhtiölle (sp. 14.10), että omistaja järjestää ylimääräisen yhtiökokouksen ja että ennen tätä kanneasioissa ei tule edetä. Kielto uusittu 27.11. puhelimitse.
- Finavia on 25.11.2015 sähköpostitse ilmoittanut LVM:lle, että yhtiön asiamiesten esittämä takaraja korvausvaatimusten esittämiselle on 26.11. Samana päivänä (25.11.) ministeriö on sisäisessä keskustelussaan päättänyt selvittää ”Deloitten halukkuuden sopimusratkaisun syntymiseen omistajan toimenpiteenä”. Ministeriön edustaja on tämän jälkeen ottanut välikäden kautta yhteyttä Deloitteen.

Sovintosopimusneuvottelut

- Ministeriössä on 30.11. järjestetty neuvottelu, jossa on neuvoteltu sovintosopimuksen sisältö ja eteneminen asiassa varsin yksityiskohtaisesti. Tämä ilmenee esimerkiksi LVM:n laatimasta neuvottelumuistiosta 30.11.
- Deloitte on laatinut sovintosopimus-sopimusluonnoksen, jota ovat kommentoineet Finavian ja LVM:n edustajat.
- Finavian riita-asiassa käyttämät asianajajat ovat kommentoineet sovintosopimusta kirjallisesti 1.12.

Sovintosopimusneuvottelut

- Ministeriössä on 2.12. järjestetty kokous, johon ovat osallistuneet VNK-OO:n edustaja, ministeriön edustajat sekä Finavian hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja.
- Kokouksen jälkeen Finavian hallituksen puheenjohtaja on neuvotellut yhtiön asiamiesten kanssa, joiden näkemyksen mukaan sovintosopimusta ei tule hyväksyä (sama kanta ilmaistu myös lausunnossa 1.12.)
- Ministeriön edustajan pyynnöstä pyydetty uusi asiantuntijalausunto ministeriön nimeämältä toimistolta.

Sovintosopimuksen hyväksyminen

- Tämän jälkeen sovintosopimus on hyväksytty Finavian hallituksessa hyvin nopealla aikataululla 3.-4.12. Uusi asiantuntijalausunto on toimitettu Finavian hallituksen jäsenille juuri ennen 4.12. järjestettyä puhelinkokousta.
- Sovintosopimus hyväksytty Finavian hallituksen kokouksessa 4.12. (äänestys) ja kanteista aiempaa johtoa vastaan on päätetty luopua 9.12. (äänestys)

Sovintosopimusprosessin ongelmat

- Yhtiösäännösten perusteella yleistoimivalta Deloitten sovintohalukkuuden selvittämiseen Finavialla, ei osakkaalla.
- Kun lähdetään selvittämään Deloitten sovintohalukkuutta, käytetään yhtiösäännösten perusteella yhtiölle kuuluvaa edustusvaltaa.

Sovintosopimusprosessin ongelmat

- Kyse ei tarkastushavaintojen perusteella ole OYL 5:2.2:ssa tarkoitetun omistajapäätöksen tekemisestä (vrt. AA Merilammen muistio)
  - Omistajan näytettävä, että tällainen päätös on tehty. Yleinen lähtökohta yhtiökäytännössä on, että tällaiset päätökset tehdään kirjallisesti (käytännössä tätä edellyttää jo yhtiön hallinnon tarkastaminen).
  - Lainkohdassa tarkoitetusta päätöksestä ei ole olemassa kirjallista dokumentaatiota tai muutakaan selvitystä.
  - Tällaisen päätöksen tekemisestä ei myöskään ole ilmoitettu yhtiölle.

Sovintosopimusprosessin ongelmat

- Suomen valtio sitoutunut OECD:n corporate governance -ohjeistuksiin, joissa asetetaan omistajalle pitkälle menevä kielto puuttua yhtiön päivittäiseen operatiiviseen toimintaan.
  - LVM on osallistunut Finavian operatiiviseen toimintaan
    - aloittamalla yhtiön vastuulle kuuluvat sovintosopimusneuvottelut
    - osallistumalla konkreettisesti sovintosopimuksesta neuvottelemiseen (aktiivinen neuvotteluihin osallistuminen ja sovintosopimusluonnoksen kommentointi; ilmenee muun muassa sähköpostikirjeenvaihdosta).

Sovintosopimusprosessin ongelmat

- Lisäksi ongelmallista on, että LVM on käytännössä päättänyt uuden asiantuntijalausunnon hankkimisesta ja lisäksi päättänyt tahon, jolta lausunto hankitaan. LVM on ollut neuvotteluyhteydessä uuden lausunnon laatineeseen asianajajaan (tämä ilmenee muun muassa laskuerittelystä). Kysymyksessä on kuitenkin yhtiön ja asianajan välinen toimeksiantosopimus.
- Finavian hallituksella on ollut hyvin vähän aikaa harkita sovintosopimusasiaa. Kiiretilanteeseen ajautuminen on tosiasiallisesti rajoittanut yhtiön hallituksen harkintavaltaa ja merkinnyt puuttumista yhtiön operatiiviseen toimintaan.

Sovintosopimusprosessin ongelmat

- LVM on tarkastuksen aikana korostanut, että sen näkemyksen mukaan kannesiassa eteneminen on syksyllä 2015 edellyttänyt lisäselvityksiä. Miksi VNK-OO:n LVM:n pyynnöstä laatimaa selvitystä ei ole toimitettu Finavian hallitukselle?
- Miksi Finavian omien asiamiesten laatimaa asiantuntijalausuntoa ei ole toimitettu Finavian hallitukselle?
- → Lopputulos: Finavian hallituksella on ollut käytettävissään vain uusi asiantuntijalausunto, jossa puolletaan sovintosopimuksen hyväksymistä.

Sovintosopimusprosessin ongelmat

- On myös kyseenalaista, onko ministeriön toiminta mahdollistanut parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamisen sovintosopimusneuvotteluissa.
- Valitut toimintatavat ovat lisäksi johtaneet erilaisiin jännitteisiin lainsäädännön ja sopimusvelvoitteiden kanssa.
  - Sovintoneuvotteluiden aloittaminen ja osakeyhtiölaki

Sovintosopimusprosessin ongelmat

- Finavian ja asianajajan välinen toimeksiantosopimusjärjestely, jossa myös LVM on ollut aktiivinen.
- Finavian hallituksen puheenjohtajalle ei ole annettu tietoja, Finavian hallitukselle ei ole toimitettu yhtiön asiamiesten lausuntoa 1.12.: menettelyn suhde johtohenkilöiden lojaliteettivelvoitteeseen yhtiötä kohtaan?
- Finavian hallituksen menettely sen hyväksyessä sovintosopimuksen → onko päätöksenteko perustunut riittävään selvitykseen (yhtiön johdon huolellisuusvelvoite)

Aiempi laillisuusvalvontakäytäntö

- Oikeuskanslerin kanteluvastaus 11.2.2014 (Dnrot OKV/1601/1/2013 ym.). Kyse tilanteesta, jossa Arctia Shipping Oy:ssä harkittiin rikosilmoituksen tekemistä Greenpeacen laivaannousun vuoksi.
  - Kantelupäätöksessä omistajaohjausta ei ole arvioitu OECD:n hyvän hallintotavan ohjeistuksen ja siinä mainitun yhtiön operatiiviseen toimintaan puuttumisen kiellon perusteella.
  - Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa ministeriön puuttuminen yhtiön toimintaan on ollut konkreettisempaa ja pidemmälle menevää kuin Arctia Shipping -tapauksessa.

Mitä tarkastuksesta seuraa?
VTV:n suositukset

- Valtion omistajapolitiikkaa kehitettäessä tulisi ottaa kantaa sallitun ja epäasianmukaisen omistajaohjauksen rajanvetoon.