

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
ilkka.harju@vm.fi

SELVITYS HALLINNOINTI- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄSTÄ

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu ehdotusta tilinpäätösdirektiivien muutoksen (2006/46/EY) ja tilintarkastusdirektiivin (2006/43/EY) 41 artiklan kansallisesta täytäntöönpanosta. Ehdotus velvoittaisi suomalaiset listayhtiöt esittämään selvityksen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä (corporate governance statement).

Keskuskauppakamarin yrityskauppala-autakunta (jäljempänä "yrityskauppala-autakunta") on antanut lausunnon asiassa 21.12.2007. Ehdotukseen tehtyjen muutosten vuoksi valtiovarainministeriö on varannut 1.2.2008 lausunnonantajille mahdollisuuden tarkistaa, miten aikaisemmissa lausunnoissa esitetyt näkökohdat on otettu huomioon. Yrityskauppala-autakunta lausuu asiasta seuraavan.

1. Yleistä

Esitystä on muutettu aikaisemmasta siten, että valtiovarainministeriön asetuksen muuttamisen lisäksi on valmisteltu hallituksen esitys eräiden arvopaperimarkkinalain säännösten kumoamiseksi ja muuttamiseksi. Esityksen muututtua sekä sisällöllisesti että lainsäädäntöteknisesti yrityskauppala-autakunta pitää hyvänä menettelytapana sitä, että valtiovarainministeriö varaa lausunnonantajille mahdollisuuden lausua näkemyksensä muuttuneesta esityksestä.

Esitys on kehittynyt jatkovalmistelussa oikeaan suuntaan. Yrityskauppala-autakunta haluaa kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota alla mainittuihin seikkoihin. Yksityiskohtaisempien perustelujen osalta ja muilta kuin alla mainituilta osin yrityskauppala-autakunta viittaa aiemmin antamaansa lausuntoon.

2. Itsesääntelyn ensisijaisuus, luonne ja valvonta

Merkittävä osa hallinnointi- ja ohjausjärjestelmään (corporate governance) kuuluvasta normistosta on lainsäädännön ja muun viranomaissääntelyn ylittävää, vapaaehtoista ja markkinaosapuolten keskinäisesti hyväksymää itsesääntelyä. Itsesääntely on viranomaissääntelyä joustavampaa, joten se soveltuu hyvin kooltaan ja tarpeiltaan erilaisten yhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevien kysymysten sääntelyyn. Listayhtiöitä sitova "Suositus listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä" (Corporate

Governance -suositus) on tästä hyvä esimerkki. Tällaisen normiston on tarkoituksenmukaista kuulua myös jatkossa itsesääntelyn piiriin. Direktiivin säännösten asettamien velvoitteiden laajentaminen kansallisesti ei ole tältä osin tarpeellista.

Edellä todettu koskee myös itsesääntelyn valvontaa. Yleisesti itsesääntelyn luonteeseen ei kuulu, että sen piirissä syntyneiden säännösten noudattamista valvotaan viranomaistoimin. Joillain valikoiduilla alueilla itsesääntelyä voidaan tukea lainsäädännössä elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteissääntelynä. Myös valvontarakenteita voidaan tarvittaessa parantaa ja kehittää itsesääntelynä tai yhteissääntelynä. On kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, että viranomaiset valvovat ainoastaan lainsäädännön ja muun viranomaissääntelyn eivätkä itsesääntelyn noudattamista.

Itsesääntelyn noudattamisessa ei ole yrityskauppalautekunnan käsityksen mukaan myöskään toistaiseksi osoitettu sellaisia puutteita, jotka tukisivat sitä koskevan valvonnan siirtämistä edes osaksi viranomaisille. Itsesääntelyn kautta voidaan myös turvata hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän kehittyminen. Kysymys on periaatteellisesti merkittävä.

3. Seuraamukset ja toimivalta

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa todetaan, että hallinto- ja ohjausjärjestelmää koskevan selvityksen julkistamisvelvollisuuden saattaminen Rahoitustarkastuksen valvontaan voi merkitä rikoslain 51 luvun 5 §:ssä tarkoitettua tiedottamisrikosta koskevien rangaistussäännösten soveltamista. Listayhtiöiden Corporate Governance -suosituksen noudattamatta jättäminen on nykyisin sanktioitu pörssin kurinpitolautekunnan toimenpitein. Rikosoikeudelliset seuraamukset soveltuvat sen sijaan huonosti itsesääntelyssä syntyneen suosituksen noudattamisen tehostamiseen. Toisin kuin pakottaville rikosoikeuden säännöksille tai muille viranomaisnormeille itsesääntelylle on tyypillistä tapauskohtainen joustavuus tietyissä rajoissa. Listayhtiöiden Corporate Governance -suositus on laadittu noudatettavaksi noudata tai selitä -periaatteen (comply or explain) mukaisesti. Tällaisen joustavan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa edellyttävän periaatteen noudattamisen valvonta soveltuu huonosti viranomaisille.

Rikoslain 3 luvun 1 §:n laillisuusperiaatteen mukaan rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi. Lisäksi rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin. Asiallisesti samansisältöinen säännös on myös perustuslain 8 §:ssä. Laillisuusperiaatteeseen kuuluu muun muassa, että rikosoikeudellisia rangaistuksia koskevien säännösten on oltava eduskunnan säätämään lakiin kirjoitettuja sekä sisällöltään täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ennen esityksen antamista olisi selvitettävä, voiko tiedottamisrikosta koskevien rangaistussäännösten soveltaminen tai muukaan rikosoikeudellinen rangaistus olla mahdollinen esityksen perusteluissa tarkoitetussa tilanteessa.

Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevat kysymykset ovat suurelta osin yhtiöoikeudellisia. Yrityskauppalautekunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että osakeyhtiölain tai muun yhtiöoikeuden valvonta ei kuulu Rahoitustarkastuksen toimivaltaan. Lainsäädännössä on muutoinkin selvästi erotettu Rahoitustarkastuksen erilaiset tehtävät valvottaviin tahoihin ja listayhtiöihin nähden. Rahoitustarkastuksen tehtävänä ei ole valvoa listayhtiöitä tai sitä, täyttääkö listayhtiö Corporate Governance -suosituksen sisällölliset vaatimukset. Toimivaltajaon selkeys ja noudattaminen on tärkeää, jotta markkinoilla ei synny epäselvyyttä säännösten valvonnasta.

4. Erillinen kertomus ja tilintarkastus

Esityksen mukaan selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä voidaan antaa osana toimintakertomusta tai erillisenä kertomuksena. Erillinen kertomus on mahdollistettu myös

tilinpäätösdirektiivissä. Toimintakertomus on puolestaan hallituksen allekirjoittama ja sisällöltään tarkoin määritelty kokonaisuus. Selvityksen antaminen osana toimintakertomusta voisi aiheuttaa epäselvyyttä hallituksen vastuuseen ja toimintakertomuksen sisältöön. Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän sekä vastuukysymysten selkeyden, sijoittajille annettavan informaation korostamisen ja toimintakertomuksen eheyden vuoksi yrityskauppala-autakunta kannattaa selvityksen antamista ensisijaisesti erillisenä kertomuksena.

Asetusluonnoksen 5 a §:n 5 momentissa todetaan, että tilintarkastajan on tarkastettava, että selvitys hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä on annettu. Jos selvitys on annettu toimintakertomuksesta erillisenä kertomuksena, tilintarkastajien tulee antaa lausunto siitä, ovatko erillisen kertomuksen ja tilinpäätöksen 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettut tiedot ristiriidattomia.

Yrityskauppala-autakunnan käsityksen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä myös erillisen kertomuksen tulemistä tilintarkastuksen piiriin. Tämä voi aiheuttaa sekaannusta hallinnointi- ja ohjausjärjestelmässä sekä tilintarkastuksessa, joten tilintarkastusta ei tulisi ulottaa erilliseen kertomukseen.

Keskuskauppakamarin yrityskauppala-autakunta

Matti J. Sillanpää
puheenjohtaja

Jaakko Turunen
sihteeri

Lisätiedot: Lautakunnan sihteeri Jaakko Turunen
jaakko.turunen@chamber.fi
p. 040 552 7663

Lautakunnan sihteeri Sanna Suni
sanna.suni@chamber.fi
p. (09) 6969 6665

Keskuskauppakamarin yrityskauppala-autakunta on Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva itsenäinen lautakunta, joka antaa yrityskauppoja ja -järjestelyjä ohjaavia suosituksia. Lautakunta koostuu eri markkinaosapuolia edustavista asiantuntijoista. Lautakunnalta voi pyytää lausuntoa sen antamien suositusten tulkinnasta, hyvän arvopaperimarkkinatavan mukaisesta menettelystä tai yksittäisistä yhtiöoikeudellisista kysymyksistä. Lautakunta voi antaa lausuntoja myös lainsäädäntöön tai muuhun sääntelyyn liittyen. www.yrityskauppala-autakunta.fi