



20.2.2015

Julkinen

FIVA 4/05.00.00/2014

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Asia

Valitus Helsingin hallinto-oikeuden antamasta asiakirjajulkisuutta koskevasta päätöksestä

Valituksenalainen päätös

Helsingin hallinto-oikeuden päätös asiakirjajulkisuutta koskevaan valitukseen diaarinumero 08198/13/1203, 21.1.2015.

Helsingin hallinto-oikeuden päätös on kirjattu Finanssivalvontaan saapuneeksi 21.1.2015. Saapumisleima on merkitty hallinto-oikeuden päätöksen ensimmäiselle sivulle. Virkakirjeen katsotaan valitusosoituksen mukaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään. Siten valitusaika päättyy 20.2.2015.

Valittaja ja sen prosessiosoite sekä yhteyshenkilö

Valittajan nimi ja kotikunta sekä postiosoite ja -numero, joihin käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa:

Finanssivalvonta, Helsinki  
Snellmaninkatu 6  
PL 103  
00101 Helsinki

Yhteyshenkilö  
Johtava neuvonantaja  
Sonja Lohse  
puh. 010 831 5311  
sähköposti: sonja.lohse(at)finanssivalvonta.fi

Vaatimukset

Finanssivalvonta hakee muutosta Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen ja vaatii, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen. Finanssivalvonta katsoo, toisin kuin Helsingin hallinto-oikeuden nyt valituksenalaisessa päätöksessä todetaan, että listalleottoesitteen hyväksymisprosessiin liittyvät muut Finanssivalvonnan laatimat asiakirjat kuin esitteen hyväksymistä koskeva päätös samoin kuin kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvontaan liittyvät asiakirjat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24.1 §:n 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä.

20.2.2015

## Valituksen perusteet ja perustelut

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24.1 §:n 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

Helsingin hallinto-oikeus on nyt valituksen kohteena olevassa päätöksessään todennut, että ”Listalleottoesite, johon Finanssivalvonnan yhteydenotot Talvivaaraan liittyvät, on julkaistu arvopaperimarkkina-alueella tarkemmin säädettyin tavoin maaliskuussa 2013. Hallinto-oikeus katsoo tähän nähden ja tutustuttuaan edellä selostettuun listalleottoesitteeseen liittyvään asiakirja-aineistoon, että tiedon antamisella aineistosta ei sen sisältö huomioon ottaen ole julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitettuja vaikutuksia. Näiden asiakirjojen salassapitoa ei siten voida perustella tuon lainkohdan nojalla.”

Kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvontaan liittyvien asiakirjojen osalta Helsingin hallinto-oikeus on nyt valituksen kohteena olevassa päätöksessään todennut, että ”Edellä mainittuihin valvontakirjeisiin liittyen hallinto-oikeus toteaa, että yhtiön konsernitilinpäätöstiedot 31.12.2012 ja osavuositarkastus 30.6.2013 ovat julkisia. Finanssivalvonnalla on lakiin perustuva oikeus saada kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvontaa varten tarvitsemansa tiedot, joten se ei siltä osin toimi vapaaehtoisesti annettujen tietojen varassa. Tietojen antamisen nyt kyseessä olevien valvontakirjeiden sisällöstä ei näin ollen, lukuun ottamatta toisen valvontakirjeen otsikon ”yhtiön laskennallinen verosaaminen” alla olevaa tekstiosuutta, voida katsoa vaarantavan Finanssivalvonnan suorittaman valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumista. Asiakirjoihin tutustuttuaan hallinto-oikeus katsoo, että tietojen antamisen niistä edellä mainitulla tavalla rajattuna ei myöskään voida katsoa aiheuttavan vahinkoa Talvivaaralle ilman painavaa syytä. Näiden asiakirjojen salassapitoa ei näin ollen voida perustella julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla.”

### Listalleottoesitettä koskeva asiakirja-aineisto

Helsingin hallinto-oikeuden päätös liittyy yhteydenottoihin, jotka koskevat Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj:n (jäljempänä Talvivaara) 13.3.2013 julkaisemaa listalleottoesitettä. Tältä osin hallinto-oikeuden päätös liittyy Finanssivalvonnan Talvivaaralle toimittamaan muistioon 1.3.2013 (Kommentteja esitteeseen, versio 22.2.2013) ja siihen liittyvään sähköpostiviestiin 7.3.2013 sekä muistioihin 5. ja 6.3.2013 (Kommentteja esitteeseen, versio

20.2.2015

4.3.2013). Lisäksi kyse on sähköpostiviestistä 25.3.2013, jossa Talvivaaraa on pyydetty ottamaan kantaa kahteen sähköpostissa mainittuun kysymykseen, sekä Talvivaaran kysymyksiin antaman vastauksen johdosta Talvivaaralle 27.3.2013 lähetetystä sähköpostiviestistä (liitteet 2 - 6).

Finanssivalvonta katsoo, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös on edellä olevassa kappaleessa mainittujen asiakirjojen osalta virheellinen. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ne ovat julkisuuslain 24.1 §:n 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Finanssivalvonta katsoo siten, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös tulisi tältä osin kumota. Perustelunaan Finanssivalvonta esittää seuraavan.

Finanssivalvonnan valvonta- ja tarkastustoiminnan keskeinen tavoite on yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Tämä tavoite on kirjattu Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 1 §:ään.

Arvopaperimarkkinalain (746/2012) 4 luvun 1 §:n mukaan yleisölle arvopapereita tarjoavan ja arvopaperin ottamista kaupankäynnin kohteeksi säännellylle markkinalle hakevan on julkaistava arvopapereita koskeva esite ennen tarjouksen voimaantuloa tai arvopaperin ottamista kaupankäynnin kohteeksi säännellylle markkinalle ja pidettävä se yleisön saatavilla tarjouksen voimassaoloajan.

Esitteen on annettava sijoittajalle riittävät tiedot perustellun arvion tekemiseksi arvopapereista ja niiden liikkeeseenlaskijasta sekä mahdollisesta takaajasta. Esitteessä on oltava olennaiset ja riittävät tiedot liikkeeseenlaskijan ja mahdollisen takaajan varoista, vastuista, taloudellisesta asemasta, tuloksesta ja tulevaisuudennäkymistä sekä arvopapereihin liittyvistä ja muista arvopaperin arvoon olennaisesti vaikuttavista seikoista. Tiedot on esitettävä johdonmukaisessa ja helposti ymmärrettävässä muodossa (arvopaperimarkkinalaki 4:6,1). Esitteen saa julkaista, kun Finanssivalvonta on hyväksynyt sen (arvopaperimarkkinalaki 4:1,2).

Esitetarkastuksen tarkoituksena on arvopaperimarkkinalain säännösten mukaisesti varmistua siitä, että esite sisältää laissa, sen nojalla annetussa valtiovaraministeriön asetuksessa (1019/2012) sekä Euroopan komission asetuksessa (EU) N:o 809/2004 edellytetyt olennaiset ja riittävät tiedot, jotka on esitettävä johdonmukaisessa ja helposti ymmärrettävässä muodossa.

Esitetarkastukselle on laissa säädetty 10 tai 20 pankkipäivän määräaika (arvopaperimarkkinalaki 5:1). Sinä aikana hakija toimittaa tavallisesti Finanssivalvonnalle 3- 6 esiteversiota, joiden tietosisältö elää tarkastusprosessin aikana. Finanssivalvonta kommentoi eri versioita niin kauan, kunnes esite täyttää Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan sille säädetyt vaatimukset. Niin on tapahtunut nyt kysymyksessä olevassa Talvivaarankin tapauksessa.

20.2.2015

Finanssivalvonta toteaa, että julkisuuslain 24.1 §:n 15 kohtaan liittyvissä hallituksen esityksen perusteluissa (HE 30/1998) todetaan säännöksen tavoitteena olevan turvata muun muassa valvonnan yleiset toimintaedellytykset. Näihin Finanssivalvonta katsoo kuuluvan myös sille Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyjen tavoitteiden, kuten yleisen luottamuksen, turvaaminen finanssimarkkinoiden toimintaan.

Finanssivalvonta katsoo, että yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan edellyttää, että markkinoilla on saatavilla vain ja ainoastaan lopullinen esiteversio, jonka nojalla sijoittajat tekevät sijoituspäätöksiään. Mikäli markkinoilla olisi saatavilla esiteinformaation arviointiin liittyviä asiakirjoja, erilaisia Finanssivalvonnalta saatuja esiteversiota tai niihin liittyviä kommentteja taikka vastauksia kommentteihin ennen tai jälkeen esitteen hyväksymisen, tällaiset lopulliseen esitteeseen sisältymättömät tiedot olisivat omiaan johtamaan sijoittajia harhaan, sillä ne eivät tukisi tietojen johdonmukaista ja helposti ymmärrettävää esittämistä. Koska tällaisia tietoja ei julkisteta arvopaperimarkkina-alaissa tarkoitettulla tasapuolisen ja nopean tiedonsaannin turvaavalla tavalla, niiden julkiseksi tuleminen olisi myös omiaan lisäämään riskiä epäsymmetrisestä informaatiosta arvopaperimarkkinoilla ja siten vaikuttamaan arvopaperien hinnoitteluun. Tämä olisi selkeästi sijoittajansuojaa koskevan tavoitteen vastaista. Tiedot Finanssivalvonnan kommenttien sisällöstä saattaisivat myös olla omiaan hämärtämään sitä tosiseikkaa, että lain mukaan vastuu esitteen tiedoista on esitteen laatijalla.

Asiakirjat, joita tämä valitus koskee, sisältävät juuri tällaisia tietoja. Asiakirjoissa on käsitelty esiteinformaatiota, Talvivaaran listalleottoesitteen ei-lopullisia versioita ja niihin liittyviä näkemyksiä. Näin ollen ne ovat Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan julkisuuslain 24.1 §:n 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös tarpeeseen turvata esitetarkastuksen tehokkuus. Tämä edellyttää ennen kaikkea sitä, että tietojen vaihto Finanssivalvonnan ja yhtiön välillä on mahdollisimman avointa ja perustuu siihen, ettei Finanssivalvonta saata lopulliseen esitteeseen kuulumattomia tietoja julkisuuteen. Tällaisten tietojen julkiseksi tulo saattaisi myös vahingoittaa yhtiötä, koska tiedot saattavat olla epätarkkoja ja jopa virheellisiä, niitä ei ole välttämättä hyväksytty vielä yhtiön hallituksessa ja osaa tiedoista ei ehkä koskaan julkaistakaan. Viimeksi mainitut tiedot saattavat olla myös sellaisia, että ne tulisi katsoa liikesalaisuuksiksi.

#### Kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvontaan liittyvä asiakirja-aineisto

Kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvonnan osalta Helsingin hallinto-oikeuden päätös liittyy yhtiölle 27.8.2013 lähetettyyn valvontakirjeeseen koskien konsernitilinpäätöstä 31.12.2012 ja osavuositilintä 30.6.2013 sekä yhtiölle 31.10.2013 lähetettyyn toiseen valvontakirjeeseen koskien samaa asiaa (liitteet 7 - 8). Hallinto-oikeus on katsonut, että vain osa

20.2.2015

jälkimmäisestä valvontakirjeestä on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla salassa pidettävä.

Finanssivalvonta katsoo, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös on edellä olevassa kappaleessa mainittujen asiakirjojen osalta virheellinen. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan asiakirjat ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Finanssivalvonta katsoo siten, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös tulisi kumota siltä osin kuin siinä katsotaan, etteivät asiakirjat ole mainitun lainkohdan nojalla salassa pidettäviä. Perusteluna Finanssivalvonta esittää seuraavan.

Finanssivalvonnan valvonta- ja tarkastustoiminnan keskeinen tavoite on yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Tämä tavoite on kirjattu Finanssivalvonnasta annetun lain 1 §:ään.

Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan Finanssivalvonta valvoo kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamista siten kuin jäljempänä kyseisessä laissa säädetään. Lain 37 §:n 2-4 momentissa säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta antaa IFRS-kirjanpitovelvolliselle oikaisukehoitus, jos tämä on laatinut tilinpäätöksensä virheellisesti. Oikaisukehotusta voidaan tehostaa uhkasakolla.

Toisin kuin Helsingin hallinto-oikeus, Finanssivalvonta katsoo, että valvontakirjeitä koskevien tietojen antaminen hallinto-oikeuden päätöksessä esitetyllä tavalla rajattuna vaarantaisi Finanssivalvonnan suorittaman valvonnan tarkoituksen toteutumisen.

Finanssivalvonta valvoo kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamista jälkikäteisesti. Kansainväliset tilinpäätösstandardit ovat periaatepohjaisia ja niiden soveltaminen edellyttää merkittävässä määrin johdon harkintaa. Vastuu tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sisällöstä on kirjanpitolain ja osakeyhtiölain nojalla yhtiön hallituksella ja toimitusjohtajalla. Tilinpäätöksen oikeellisuutta valvovat ensisijaisesti tilintarkastajat. Siinä vaiheessa, kun Finanssivalvonta lähestyy yhtiötä tilinpäätösvalvontaan liittyvällä tietopyynnöllä, Finanssivalvonnalla ei välttämättä ole tarkkaa käsitystä siitä, onko pyydetyillä tiedoilla vaikutusta kirjanpitolain (1336/1997) ja arvopaperimarkkinalain edellyttämään oikeaan ja riittävään kuvaan yhtiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Siten sellaisten asiakirjojen, joissa Finanssivalvonta esimerkiksi pyytää selvitystä yksittäisten tilinpäätöserien kirjaamisperusteista, mutta jotka eivät loppujen lopuksi ole olennaisia oikean ja riittävän kuvan saamiseksi, julkiseksi tuleminen olisi omiaan lisäämään aiheetonta epätietoisuutta annettujen tilinpäätöstietojen sisällöstä tai laadusta sijoittajien keskuudessa ja siten johtamaan sijoittajia harhaan. Koska tällaisia asiakirjoja ei julkisteta arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettulla tasapuolisen ja nopean tiedonsaannin turvaavalla tavalla, niiden julkiseksi tuleminen olisi myös omiaan lisäämään riskiä epäsymmetrisestä informaatiosta arvopaperimarkkinoilla ja siten vaikuttamaan arvopaperien hinnoitteluun.

20.2.2015

Kansainväliset tilinpäätösstandardit määrittelevät virheen olennaiseksi, jos sillä on vaikutusta sijoituspäätökseen. Jos Finanssivalvonta katsoo, että yhtiö on laatinut tilinpäätöksensä virheellisesti, Finanssivalvonta edellyttää yhtiötä oikaisemaan tilinpäätöksensä. Päätös tällaisesta oikaisukehotuksesta on aina julkinen.

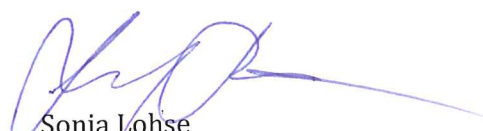
Finanssivalvonta toteaa lisäksi, että valvonnan kohteeksi valikoituvat yhtiöt poimitaan riskiperusteisella otannalla. Pelkästään se seikka, että yhtiö on valikoitunut valvonnan kohteeksi, ei ole merkki siitä, että tilinpäätös olisi laadittu säännösten vastaisesti. Tällaisten tietojen julkistaminen olisi valvonnan tarkoituksen toteuttamisen kannalta vähintäänkin harhaanjohtavaa.


Hallinto-oikeuden päätös merkitsisi myös sitä, että valvontakirjeisiin sisältyvät viittaukset kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin eivät olisi salassa pidettäviä. Finanssivalvonta katsoo, että tieto siitä, minkä tilinpäätösstandardien noudattamisen osalta Finanssivalvonta käy yhtiöiden kanssa kirjeenvaihtoa, voi johtaa valvonnan otantaperusteiden paljastumiseen ja siten heikentää tilinpäätösvalvonnan yleisestävää vaikutusta ja vaarantaa valvonnan tarkoituksen toteutumisen. Myös yhtiölle voi aiheutua vahinkoa, jos tieto siitä, minkä tilinpäätösstandardien noudattamisen osalta Finanssivalvonta käy kirjeenvaihtoa, tulee julkiseksi.

#### Lopuksi

Finanssivalvonta korostaa sitä, että hallituksen esityksen perusteluissa ei ole tyhjentävästi tuotu esille niitä tapauksia, joissa valvonnan ja tarkastustoiminnan tavoite vaarantuu, vaan niissä on nostettu esille vain joitakin esimerkkejä. Viranomaisten toiminnat eroavat toisistaan, joten tyhjentävän luettelon luominen ei ole ollut tätä taustaa vasten edes tarkoituksenmukaista. Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteen toteutuminen edellyttää valvontaja tarkastustoiminnassa erityistä luottamusta. Valvontatietojen tuleminen julkiseksi voisi johtaa informaatioepäsymmetriaan arvopaperimarkkinoilla ja vaikuttaa arvopaperien hinnoitteluun, mikä olisi omiaan heikentämään sijoittajansuojaa sekä luottamusta valvojaa kohtaan ja näin myös Finanssivalvonnan mahdollisuuksia jatkossa hoitaa valvontatoimeen kuuluvaa luottamuksellista tietojenvaihtoa ja ylipäätään harjoittaa valvontatoimintaansa.

FINANSSIVALVONTA

  
Sonja Lohse  
johtava neuvonantaja

  
Pirjo Kyyrönen  
johtava lakimies

20.2.2015

## Liitteet

Jäljennös Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä (liite 1)

Asiakirjat, joita valitus koskee:

- liite 2: muistio 1.3.2013 (salainen JulkL 24.1 § 15 kohta)
- liite 3: sähköpostiviesti 7.3.2013 (salainen JulkL 24.1 § 15 kohta)
- liite 4: muistio 5.3.2013 (salainen JulkL 24.1 § 15 kohta)
- liite 5: muistio 6.3.2013 (salainen JulkL 24.1 § 15 kohta)
- liite 6: sähköpostiviesti 25.3.2013 (salainen JulkL 24.1 § 15 kohta)
- liite 7: valvontakirje 27.8.2013 (salainen JulkL 24.1 § 15 kohta)
- liite 8: valvontakirje 31.10.2013 (salainen JulkL 24.1 § 15 kohta).