

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Hallituksen esitys 233/2016 vp laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetulla lailla mahdollistettaisiin valtion nykyisessä suorassa omistuksessa olevien osakeomistusten siirrot valtion kehitysyhtiöön ilman, että valtioneuvosto luopuisi merkittävästä päätöstoimivallastaan. Valtion kehitysyhtiön tehtävänä olisi olla valtion yhtiöomistuksen hallinnan työkalu, jolla valtio voisi synnyttää ja kehittää uutta yritystoimintaa, vahvistaa omistamiensa yhtiöiden pääomarakennetta ja toteuttaa tehokkaasti erilaisia yritysjärjestelyjä. Valtioneuvosto päättäisi jatkossakin kaikista valtion yhtiöomistusta koskevista osakemyynneistä, osakehankinnoista ja yritysjärjestelyistä. Eduskunnan myötävaikutusta tarvittaisiin jatkossa myös päätöksiin, joissa valtio voisi luopua yli yhden kolmasosan määrävähemmistöomistuksestaan.

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007) on säädetty aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/2007 vp).

Hallituksen esitys pitää sisällään varsin niukan arvion lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Hallituksen esityksessä oleva arvio on toteava eikä sisällä varsinaisia perusteluja, vaan lähinnä johtopäätöksiä. Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan todennut, että puute lakiehdotuksen perusteluissa voi äärimmillään johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (PeVL 38/2016 vp). Tällainen vaara on olemassa nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä kehitysyhtiötä koskevan lakiehdotuksen säännösten niukkuuden vuoksi sekä esityksessä olevan perustuslainmukaisuuden arvioinnin toteavan luonteen vuoksi.

Hallituksen esityksessä arvioidaan lakiehdotusta ainoastaan perustuslain 92.1 §:n säännökseen nähden. Säännöksen mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Hallituksen esityksen perusteluosan perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että lakiehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 83 §:ssä säädetyn eduskunnan budjettivallan sekä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan säännöksen suhteen.

Hallituksen esityksessä kehitysyhtiötä koskeva sääntely on erittäin niukkaa suhteessa siihen, mitä tehtäviä hallituksen esityksessä on kuvattu kehitysyhtiön tehtäviksi. Vastaavissa tehtävistä on säädetty muissa tilanteissa erikseen laissa yksityiskohtaisesti. Tämä voi olla ongelmallista paitsi perustuslain kannalta katsottuna, mutta myös sen suhteen, miten kehitysyhtiön toiminta näkyy markkinoilla ja millaisia vaikutuksia kehitysyhtiön toiminnalla on esimerkiksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kannalta katsottuna erityisesti SEUT 107 artiklassa tarkoitetun valtiontuen suhteen. Kehitysyhtiön toimintaa koskevan sääntelyn niukkuus voi johtaa myös ennakoimattomiin ongelmiin kehitysyhtiön toiminnassa ja tehtävien hoidossa.

Hallituksen esityksen perusteella näyttäisi siltä, että kehitysyhtiön eräänä keskeisenä tehtävänä on pääomasijoitustoiminta. Valtiolla on myös muita vastaavia pääomasijoitustoimintoja Suomen

Teollisuussijoitus Oy:ssä sekä Tekes Pääomasijoitus Oy:ssä. Eri selvitysten mukaan näitä pääomasijoitusinstrumentteja koskevat lakiehdotukset ovat sisältäneet yleisluonteisia kuvauksia nykytilan ongelmista, muutostarpeista sekä esitysten vaikutuksista pääomamarkkinoihin ja yritystoimintaan. Tässä suhteessa nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys ei poikkea tästä aiemmin omaksutusta niukkaan tietopohjaan perustuvasta hallituksen esityksen valmistelumallista.

Eduskunnan suostumus määräysvaltaa koskeviin päätöksiin

Perustuslain 92.1 §:n mukaan lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Perustuslain säännös on itsessään varsin niukka ja sääntelyteknišluonteinen. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan jos valtion yhtiöomistusta koskeva päätös kohdistuu omistus- tai yritysjärjestelyyn, jonka toteuttamisen johdosta valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään yhtiössä tai jos valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi, päätös voidaan tehdä vain, jos eduskunta on antanut siihen suostumuksensa. Säännökseen on lisätty uudeksi rajaksi äänivallan laskemista koskeva yhden kolmasosan raja-arvo, johon edellytetään eduskunnan suostumusta. Ehdotusta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska sillä turvataan eduskunnan päätösvalta valtion yhtiöiden omistusjärjestelyistä päätettäessä muissakin kuin valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä tai valtioenemmistöisissä yhtiöissä. *Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin muutosehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen*, koska perustuslaissa säädetty eduskunnan suostumusta koskeva säännös koskee määräysvallan hankkimista tai siitä luopumista yhtiöstä. Ehdotus siten antaa perustuslain 92.1 §:ssä säädettyä eduskunnan päätöksentekovaltaa laajemman vallan päättää valtion yhtiöiden omistukseen liittyvistä asioista.

Eduskunnan budjettivalta

Hallituksen esityksessä lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ei ole arvioitu perustuslain 83 §:ssä säädetyn eduskunnan budjettivallan käytön kannalta katsottuna, vaikka hallituksen esityksessä todetaan, että *”Kehitysyhtiön osakehankintojen ja -luovutusten sekä yhtiöomistuksista saatavien osinkojen tulovirrat olisivat valtion budjettitalouden ulkopuolella, mikä tarkoittaisi eduskunnan budjettivallan kaventumista”*. Niin ikään hallituksen esityksen mukaan *”Kehitysyhtiö olisi valtion budjettitalouden ulkopuolella, mikä mahdollistaisi irrotettujen pääomien käyttämisen uuden yritystoiminnan synnyttämiseen, kehitysyhtiön omistuksessa olevien yhtiöiden pääomarakenteen vahvistamisen ja yritysjärjestelyjen tehokkaan toteuttamisen*. Valtion kehitysyhtiö voisi valtion suoraa omistusta tehokkaammin allokoida lisäpääomitusta omistamiinsa yhtiöihin, koska kehitysyhtiön päätöksenteko olisi joustavampaa kuin valtion talousarviotalouden kautta tapahtuva päätöksenteko. Kehitysyhtiö voisi rahoittaa omia ja omistamiensa yhtiöiden rahoitustarpeita myös velkarahalla.”

Perustuslain 83.1 §:n mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Perustuslain 84.1 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Kehitysyhtiön tehtävänä vaikuttaisi olevan muun muassa pääomasijoittaminen ja muu yritysrahoitus. Muissa vastaavissa pääomasijoitus- ja yritysrahoitusjärjestelyissä eduskunta on voinut valtion talousarvioehdotuksen käsittelyn yhteydessä ohjata budjettitaloudesta kohdennettavia määrärahoja, kuten esimerkiksi vuosien 2015 ja 2016 talousarvioissa momenteilla 32.20.88 ja 32.20.89. Vastaavaa ohjausmahdollisuutta eduskunnalla ei ilmeisesti olisi hallituksen esityksessä tarkoitetun kehitysyhtiön osalta. Siten lakiehdotus kaventaa eduskunnan budjettivaltaa. Perusteena tälle on esitetty hallituksen esityksessä se, että valtion kehitysyhtiö voisi valtion suoraa omistusta tehokkaammin allokoida lisäpääomitusta omistamiinsa yhtiöihin, koska kehitysyhtiön päätöksenteko olisi joustavampaa kuin valtion talousarviotalouden kautta tapahtuva päätöksenteko. *Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voisi arvioida, missä määrin budjettitalouden*

ulkopuolella voidaan operoida valtion varoilla pääomasijoitus- ja yritysrahoituksen puitteissa ilman eduskunnan myötävaikutusta ja ohjausta sillä perusteella, että budjettitalouden päätöksenteko ei ole riittävän joustavaa.

Toisaalta hallituksen esityksen mukaan eduskunnalla olisi mahdollisuus vaikuttaa valtion tuloihin kehitysyhtiöstä. Hallituksen esityksessä todetaan, että "valtion talousarviossa päätettäisiin vuosittain myyntitulojen tarvittavasta palautuksesta valtiolle pääomapalautuksina, osinkoina tai muussa soveltuvassa muodossa ja kehitysyhtiölle uuteen sijoitustoimintaan jäävästä osuudesta. Jos kehitysyhtiö perustaa uuden tai sijoittaa uuteen luonteeltaan erityistehtävayhtiöön, tämä omistus voitaisiin siirtää osinkona tai pääoman palautuksena suoraan valtiolle ja valtion omistajaohjaukseen. Kehitysyhtiön omistamia yhtiöitä voitaisiin johtaa nykyistä pienemmällä pääomalla, mikä mahdollistaisi yhtiöiden toiminnan tehostamisen ja tarvittaessa suuremmat pääomapalautukset valtion talousarviolouteen". Eduskunnalla on tosiasiaa mahdollisuus vaikuttaa kehitysyhtiön toimintaan yhtiön myyntitulojen palautuksia koskevilla päätöksillä sekä lainsäädännöllisillä ratkaisulla, jotka koskevat pääomasijoittamista yhtiöihin, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla. Niin ikään eduskunta voi vaikuttaa kehitysyhtiön toimintaan perustuslain 90 §:ssä säädetyn parlamentaarisen varainkäytön valvonnan kautta. Myös perustuslain 60.2 §:ssä säädetty ministerin vastuunalaisuus virkatoimista eduskunnalle mahdollistaa parlamentaarisen valvonnan kehitysyhtiön omistajaohjauksesta. *Lakiehdotus ei ole edellä mainituista syistä erityisen ongelmallinen eduskunnan budjettivallan käytön kannalta katsottuna, vaikka erilaiset valtion varojen käyttöä koskevat budjettitalouden ulkopuoliset ratkaisut kokonaisuudessaan arvioiden vievät eduskunnalta tosiasiallisesti mahdollisuuksia päättää valtion tuloista ja menoista.*

Julkinen hallintotehtävä ja kehitysyhtiö

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu, missä määrin ehdotetussa laissa tarkoitettu kehitysyhtiö hoitaa tehtäviä, jotka voidaan katsoa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän alaan kuuluvaksi.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp).

Lakiehdotuksen mukaan valtion kehitysyhtiöllä tarkoitetaan valtioenemmistöistä yhtiötä, joka perustaa, omistaa, hallinnoi ja kehittää toisia osakeyhtiöitä sekä luovuttaa tai hankkii niiden osakkeita. Hallituksen esityksen mukaan "valtion kehitysyhtiö pyrkisi lisäämään investointeja sekä kehittämään uutta yritystoimintaa ja näiden kautta luomaan kasvua tilanteissa, joissa markkinaratkaisu ei yksistään riitä. Kehitysyhtiöön voitaisiin perustaa myös kokonaan uusia yhtiöitä uusille kehittyville toimialoille. Tämä mahdollistaisi Suomen elinkeinorakenteen monipuolistamisen. Oman pääoman ehtoisen rahoituksen osoittaminen kehitysyhtiöön siirretyille yhtiöille tai muille valtion omistamille yhtiöille mahdollistaisi myös lainamuotoisen rahoituksen järjestämisen kyseisille yhtiöille. Tätä kautta yhtiöiden liiketoiminnan kehittämisen edellyttämät investoinnit voisivat käynnistyä". Niin ikään hallituksen esityksen mukaan "vaikka kehitysyhtiön uudet investoinnit olemassa oleviin tai perustettaviin yrityksiin päätettäisiinkin valtioneuvoston yleisistunnossa, mahdollistaisi kehitysyhtiön toiminta nykyistä helpommin erilaisten projektikohtaisten organisaatioiden muodostamisen ja sen myötä hyvät edellytykset hankkeissa onnistumisille. Kehitysyhtiö voisi esimerkiksi investoida sellaisiin nykyajan rakenteisiin, kuten alustatalouden hankkeisiin, joilla mahdollistetaan yhteiskunnan palveluiden ja yksityisen yrityssektorin kehittyminen."

Hallituksen esityksen perustelujen perusteella kehitysyhtiöllä olisi *julkiseen intressiin ja yleiseen etuun* perustuvia elinkeinoelämää tukevia tehtäviä yritysrahoituksen järjestämisessä, jotka tyypillisesti on katsottu joko viranomaistehtäväksi tai julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyviksi tehtäväksi, joita on annettu yksityisoikeudellisille yhteisöille. Sääntely tältä osin ei ole tosin yhtenäinen. Nimittäin riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetussa laissa (967/2013) tarkoitettu yhtiö (Tekes Pääomasijoitus Oy) hoitaa julkista hallintotehtävää ja tästä syystä lain 5 §:ssä on säädetty yhtiön pääomasijoituksiin ja takauksiin liittyvässä päätöksenteosta ja niiden valmistelusta siten, että säännöksessä viitataan hallinnon yleislakeihin. Lain 6 §:ssä on säädetty henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Lain hallituksen esityksessä (125/2013 vp) todetaan yksiselitteisesti, että yhtiön tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Kyseistä lakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Toisaalta Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetussa laissa (1352/1999) ei ole vastaavia säännöksiä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, vaikka Suomen Teollisuussijoitus Oy:n tehtävänä on tehdä sijoituksia pääomarahastoihin sekä suoria pääomasijoituksia ja hankkia kohdeyrityksien osakkeita. Yhtiö voi tehdä suoraan pääomasijoituksia tai hankkia kohdeyrityksien osakkeita erityisesti pitkäaikaista riskinottoa edellyttävissä yrityshankkeissa tai teollisuuspoliittisin perustein. Laki on tullut samoihin aikoihin voimaan kuin voimassa oleva perustuslaki. Suomen Teollisuussijoitus Oy hoitaa sääntelyssä olevista aukoista huolimatta julkista hallintotehtävää.

Perustuslakivaliokunta on katsonut toistuvasti, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp ja PeVL 20/2006 vp). Valiokunta on todennut, että hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 8/2014 vp). Tosin toisin kuin perustuslakivaliokunta on toistuvasti tulkinnut, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) soveltamisalaa koskeva säännös ei kata kaikkia julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä toimijoita, vaan ainoastaan ne, jotka hoitavat julkista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa. Nähdäkseni asianmukaista on, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen varmistetaan voimassa olevan julkisuuslain jättämän katvealueen vuoksi aina erikseen viittauksella julkisuuslakiin.

Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä selostetaan kehitysyhtiön tehtäviä, jotka liittyvät pääomasijoituksiin, hankerahoitukseen ja ilmeisesti myös velkarahalla rahoittamiseen. Toisaalta hallituksen esityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että osittain päätöksenteko tapahtuu valtioneuvostossa, joten kehitysyhtiö ei tekisi itsenäisesti päätöksiään pääomasijoittamisesta ja muusta yritysrahoituksesta. Hallituksen esityksessä kehitysyhtiön tarpeellisuutta perustellaan muun ohella digitaalisen liiketoiminnan kehittämisellä ja alustataloudella. Hallituksen esityksen mukaan ”Digitaalinen liiketoiminta keskittyy kasvavassa määrin alustataloudeksi. Kansantalouden kasvun ja tuottavuuskehityksen näkökulmasta on tärkeää onnistua hyödyntämään digitaalisia alustoja, joiden päälle yritykset rakentavat omia tuotteitaan ja palveluitaan. Suomesta käsin toimivien yritysten tulisi voida hyödyntää uusia digitaalisia palvelualustoja ja mahdollisuuksien mukaan toimia uusien alustojen ja toimintamallien kehityksen kärjessä. Mahdollisuuksia tähän voisi olla esimerkiksi terveys- ja hyvinvointialalla ja liikenteessä. Valtionomistus on eräs väline, jolla voidaan pitää huolta siitä, että alustatalous kehittyy nopeammin ja mahdollistaa uuden yritystoiminnan kehittymisen nykyistä nopeammin. Menestyvien yksityisten yritysten kautta kehitysyhtiö tukisi kansantalouden kasvua ja työllisyyttä”. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että kehitysyhtiö osallistuisi riskirahoitusta edellyttäviin hankkeisiin. Valtion on osallistunut alustatalouden erilaisiin hankkeisiin viimeisen 10 vuoden aikana riskirahoituksella ja kokemukset digitaalisen alustatalouden hankkeista eivät ole muodostuneet pääosiltaan menestystarinoiksi valtiiovetoisina ja -rahoitteisina, vaan valtion aluksi rahoittamat toiminnot on jouduttu ajamaan myöhemmin alas.

Hallituksen esityksen perusteella kehitysyhtiön tehtävät vaikuttaisivat olevan lähellä julkisen hallintotehtävän hoitamista. Hallituksen esitys on kuitenkin epämääräinen kehitysyhtiön tosiasiallisten tehtäviensä suhteen ja lakiesitys on tämän suhteen hyvin niukka. *Nähdäkseni jos kehitysyhtiö hoitaa riskirahoitukseen, pääomasijoitukseen ja yritysrahoitukseen liittyviä julkiseen intressiin ja yleiseen etuun perustuvia tehtäviä, on kysymys tällöin julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.* Tällä perusteella nyt lausuttava hallituksen esitys voi olla perustuslain kannalta ongelmallinen kehitysyhtiötä koskevan niukan sääntelyn vuoksi, jolloin ei voida varmistua siitä, täyttykö perustuslain 124 §:n asettamat edellytykset julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi. Hallituksen esityksen perusteella on ainakin selvää, että merkittävää julkista valtaa kehitysyhtiöllä ei olisi, koska päätöksen tehtäisiin valtioneuvostossa. Tehtävien hoitaminen kehitysyhtiössä lienee tarkoituksenmukaista, koska vastaavia tehtäviä hoidetaan myös muissa valtion omistamissa yhtiöissä. Niukan lakiehdotuksen vuoksi perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten täyttymistä ei voida arvioida puhumattakaan virkavastuun toteuttamisesta kehitysyhtiön toiminnassa. *Pidänkin tältä osin lakiehdotusta ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta katsottuna. Lakiehdotusta tulisikin täydentää asianmukaisin säännöksin tai harkita erityislain antamista kehitysyhtiöstä, kuten muidenkin vastaavien yhtiöiden osalta on aiemmin säädetty.*

21.11.2016

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto