

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 23.11.2016

20.11.2016

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalla laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta (HE 233/2016 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamista siten, että kyseistä lakia sovellettaisiin myös valtion kehitysyhtiön suorassa omistuksessa oleviaan yhtiöön. Eduskunnan suostumusta ja valtioneuvoston toimivaltaa koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettavaksi. Eduskunnan suostumusta ryhdyttäisiin lainsäädännön perusteella edellyttämään myös sellaisissa järjestelyissä, joiden johdosta valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 92 §:n asettamat vaatimukset. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

2. Muutettavaksi ehdotettu laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sitä koskee PeVL 12/2007 vp (HE 80/2007 vp johdosta).

Sääntelyssä ei todettu olevan perustuslain kannalta ongelmia, ja sen katsottiin täyttävän yksiselitteisesti perustuslain 92 §:n vaatimukset.

3. Valtion omistuksia koskeva perustuslain 92.1 § koskee niin sanottuja valtioenemmistöisiä yhtiöitä. Säännöksen mukaan "[l]ailla 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.

Perustuslain 7 luvun valtiontaloutta koskevat perussäännökset vastaavat pääosin aikaisemman hallitusmuodon VI luvun säännöksiä, jotka uudistettiin vuonna 1991 (1077–1078/1991). Tuossa yhteydessä on säädetty hallitusmuodon 63.2 §, joka on koskenut valtion määräysvallan käyttämistä yhtiöissä sekä sen hankkimista ja siitä luopumista. Säännös siirrettiin uuden perustuslain 92.1 §:ään sellaisenaan. Sen kanssa samaan yhteyteen sijoitettiin "niiden sisällöllisen yhteyden vuoksi" (HE 1/1998 vp, s. 143) valtion kiinteän omaisuuden luovuttamista koskeva säännös, jonka mukaan "[v]altion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään."

Vuoden 1991 uudistusta ennen hallitusmuodossa ei ollut varsinaisia valtionyhtiöitä koskevia säännöksiä. Hallitusmuodon mukaan valtion liikeyrityksiä hoidettiin lailla vahvistettujen yleisten periaatteiden mukaan. Näitä yrityksiä olivat kuitenkin valtion tulo- ja menoarvion alaiset liikeyritykset ja siten budjetin ulkopuolinen liiketoiminta jäi säännöksen ulkopuolelle. Valtionyhtiöitä ja osakkeiden valtiolle hankinnasta valtiolle ei ollut yleistä sääntelyä, valtaosa ohjauksesta perustui käytäntöön. Valtionyhtiöiden perustamisesta oli säädetty lailla ja "määräysvallan hankintaan oli voitu saada eduskunnan tulo- ja menoarviossa tai erikseen suostumus". Määräysvallan hankintapäätöksen oli voinut tehdä myös valtioneuvosto ilman nimenomaista eduskunnan suostumusta. Koska valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain perusteella (423/1988, 24.1 §) muiden kuin eduskunnan nimenomaiseen päätöksen perusteella hankittujen osakkeiden luovuttaminen osakkeiden luovuttaminen saattoi tapahtua ilman eduskunnan suostumusta ja hankintakin saattoi tapahtua ilman suostumusta, eduskunnan osallistumismahdollisuudet vaihtelivat ja tapauksesta riippuen saattoivat jäädä olemattomiksi. Tämän vuoksi vuoden 1991 uudistuksen tavoitteena oli selkeyttää eduskunnan ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita valtion osakeomistuksen ja muutoksen tilanteissa, koska "valtioenemmistöisyyden hankkiminen ja siitä luopuminen ovat valtion liiketoiminnan keskeisimpiä kysymyksiä. Lailla tulisi säätää, milloin eduskunnan suostumus on välttämätön." (Komiteanmietintö 1990:7, Perustuslaki ja valtionalous, Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö, s. 102.)

4. Perustuslain 92.1 §:n kannalta ja siten myös tämän ehdotuksen valtiosääntöisesti relevanttien säännösten tarkastelun kannalta keskeistä on se, mitä tarkoitetaan yhtiön olemisella valtion määräysvallassa: Sekä osakasvallan käyttöä koskeva perustuslaillinen vaatimus että määräysvallan hankkimista tai siitä luopumista koskeva suostumusvaatimus on liitetty yhtiöihin, joihin voidaan liittää käsitys niiden olemisesta valtion määräysvallassa. Perustuslain esitöiden mukaan kysymys olisi yhtiöistä, joissa valtiolla on osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä enemmän kuin puolet välittömässä omistuksessaan (HE 1/1998, s. 143). Tämä seikka on esillä myös vuoden 1991 uudistuksen perusteluissa (esim. Komiteanmietintö 1990:7, s. 195). Vastaavan ajattelun mukaisesti on myös säädetty nyt muutettavaksi ehdotettu laki.

5. Lain 3 §:n ehdotettu muutos esittää laajempaa näkemystä siitä, milloin yhtiö osakeyhtiölain perusteella voisi niin ikään olla omistajansa määräysvallassa. Tämä liittyy siihen, että 33,4 %:n äänivallalla voidaan osakeyhtiölain mukaan turvata osakkeenomistajan veto-oikeus merkittäviin osakeyhtiötä koskeviin päätöksiin. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien piiriin tulee siten myös tilanteita, joissa operoidaan aikaisempien määräysvalasta esitettyä käsitystä pienempien omistusosuuksien kanssa.

6. Tulkintani mukaan määräysvalta voidaan tulkita myös näin, ja lisäksi tämä tulkinta itse asiassa lisää eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa valtion omistuksiin myös siltä osin kuin se ei ole eduskunnan budjettivallan vaikutuspiirissä. Tulkinta on moderni, ja lisäksi se on oikeudellisesti edelleen kontrolloitavissa tavalla, jota toimivaltasuhteiden selkeys kuitenkin edellyttää. (Tosiasiasahan voitaisiin esittää, että joissakin tapauksissa yhtiö voisi olla määräysvallassa paljon pienemälläkin omistusosuudella, mutta se ei ole oikeudellisesti riittävän selkeästi valtiosäännön kannalta määriteltävissä.) Muutos vaikuttaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksiin positiivisesti. Koska eduskunta myös ehdotetun muutoksen perusteella päättää rajoista, joiden perusteella valtion omistusta

voidaan supistaa tai laajentaa en pidä ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena tältä osin. Valtion määräysvallalle perustuslain 92.1 §:n esitöissä annettu tulkinta, jota on myös vahvistettu sanomassani perustuslakivaliokunnan lausunnossa, ei ole mielestäni esteenä tälle ehdotukselle, koska se sinänsä perustuslain mainitun säännöksen mukaisesti turvaa myös eduskunnan aseman päätöksenteossa ja perustuslain 92.1 §:n tarkoittamaa määräysvaltaa voidaan tulkita myös näin, ja lisäksi säättää aikaisempaa selvemmin ja yksityiskohtaisemmin myös valtioneuvoston toimivallan puitteista. Näin ollen katson, että ehdotus olisi perustuslain 92.1 §:n vaatimusten mukainen.

7. Valtion kehitysyhtiötä koskevat sääntelyehdotukset ovat samansuuntaisia ja osaltaan myös selkiinnyttävät asetelmaa. Muut ehdotukset liittyvät lähinnä muutoksiin, jotka johtuvat muun lainsäädännön muutoksista.

8. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.