

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 23.11.2016 KELLO 9.30
HE 233/16 vp laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta
annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan yhtäältä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain soveltamisalan laajentamista niin, että lakia sovellettaisiin myös valtion kehitysyhtiöiden suorassa omistuksessa oleviin yhtiöihin, sekä toisaalta laissa säädetyn, eduskunnan suostumusta koskevan edellytyksen ulottamista myös omistus- ja yritysjärjestelyihin joiden toteuttamisen seurauksena valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Esityksen perusteluihin sisältyy lyhyydessään muodollisuudeksi jäävä suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa lähinnä vain viitataan valtion omistuksia koskevan PL 92 §:n 1 momentin sisältöön.

- - - - -

Valtiosäännön kannalta huomiota ansaitseva seikka ehdotuksessa voisi lähinnä olla vain ehdotuksen suhde valtion omistuksia koskevaan normiin PL 92,1 §:ssä ja myös suhde eduskunnan budjettivaltaan, joka perustuslaissa ensi sijassa perustuu talousarviota koskeviin normeihin PL 83 ja 84 §:ssä. Perustuslain 92 §:n 1 momentissa edellytetään pääasiassa ”vain” lailla säätämistä, ts. yhtäältä sitä, että toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta, säädetään lailla, ja toisaalta sitä, että lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Momentin sisällöstä todettiin perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa (HE 1/98 vp, s. 143):

”Pykälän 1 momentti koskisi niin sanottuja valtionenemmistöisiä yhtiöitä. Kyse on yhtiöistä, joissa valtiolla on osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä enemmän kuin

puolet välittömässä omistuksessaan. Momentin mukaan valtion osakasvallan käyttämisestä valtioneenmistöisissä yhtiöissä tulisi säätää lailla. Lailla säädettäviä seikkoja olisivat erityisesti valtion osakasvallan käyttöä koskevat eduskunnan ja valtioneuvoston väliset toimivaltasuhteet. Valtioneenmistöiset yhtiöt eivät kuulu eduskunnan budjettivallan piiriin, ja tämän vuoksi eduskunnan päätösvalta niihin liittyvissä asioissa tulee turvata muulla tavoin. Lisäksi lailla tulisi säätää menettelyistä päätettäessä osakehankinnan kohdistamisesta, osakepääoman korotuksen merkitsemisestä, yhtiökokousedustajien nimeämisestä ja kokousedustajille annettavista toimiohjeista.

Edelleen 1 momentin mukaan lailla tulisi säätää myös siitä, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Pääsääntöisesti valtioneenmistön hankinnan tai siitä luopumisen tulisi edellyttää eduskunnan suostumusta....”

Perustuslain 92 §:n 1 momentin säännöksen merkitystä on lyhyesti kosketeltu lausunnossa, jonka perustuslakivaliokunta vuoden 2007 valtiopäivillä antoi ehdotuksesta, joka johti nyt muutettavana olevan lain säätämiseen (pevl 12/07 vp). Suppeassa lausunnossa viitattiin PL 92,1 §:n sisältöön ja todettiin lakiehdotus perustuslain mukaiseksi.

Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa ei nähdäkseen ehdoteta muutoksia, joiden olisi – myös valiokunnan vuoden 2007 kannanoton huomioon ottaen – katsottava olevan ristiriidassa PL 92,1 §:n sisällön kanssa.

- - - - -

Eduskunnan budjettivallan keskeiseksi sisällöksi voidaan kuvata eduskunnan valta päättää valtion tuloista ja menoista. Budjettivallan kannalta keskeisiä säännöksiä perustuslaissa ovat valtion talousarviota koskevat PL 83 ja 84 §. Budjettivallan merkittävänä rajoituksena voidaan pitää esim. talousarvion ulkopuolisia rahastoja (PL 87 §). Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus ei nähdäkseen sisällä sellaisia eduskunnan päätettäväksi tulevien asioiden ja eduskunnan päätöksentekovallan rajoituksia, jotka tähänastisten tulkintakäytäntöjen puitteissa olisivat ristiriidassa eduskunnan perustuslaissa turvatun budjettivallan kanssa.

Vaikka varsinaista ristiriitaa perustuslain kanssa ei tässä kohden olekaan, saattaa ehdotus ansaita eduskunnan budjettivallan kannalta huomiota lievemmissä merkeissä, valtiosääntöön liittyvän suotavuuskysymyksen muodossa. Sekä esityksen perusteluissa (s. 9) että perustelujen mukaan myös valtiovarainministeriön asiassa antamassa lausunnossa (perustelut s. 11) on katsottu eduskunnan budjettivallan kaventuvan kehitysyhtiöiden perustamisen myötä, kun kehitysyhtiöiden hallussa olevien yhtiöiden osinko- ja myyntitulovirrat jäisivät budjetin ulkopuolelle. Jos tällaista kaventumista tapahtuu, on kaventumisen hyväksyttävyyden kannalta merkitystä muutoksen tavoitteilla, sen kautta

saatavilla eduilla. Tältä kannalta voisi herättää kysymyksiä se, että uudistuksen, jonka todetaan johtavan eduskunnan budjettivallan kaventumiseen, perusteluissa kuitenkin todetaan (s.5), että nykyisen lain soveltamiseen ei ole liittynyt mainittavia ongelmia ja että uudistusatarve ei lähde lain epäkohdista , vaan tavoitteesta luoda nykyistä joustavampi säädöspohja erilaisiin valtion yhtiöomistuksellisiin järjestelyihin ”vähentämättä kuitenkaan valtioneuvoston ja eduskunnan päätöstoimivaltaa.” Myös lainsäädännön arviointineuvosto on perustelujen mukaan (s. 13) katsonut perustetun valtion kehitysyhtiön tarpeellisuuden jääneen esitysluonnoksen nojalla epäselväksi.

Esityksen käsittelyssä olisi ehkä vielä tarpeen arvioida tehdyn ehdotuksen merkitystä ja toimivuutta eduskunnan budjettivallan kannalta ja tähän mahdollisesti liittyviä ehdotuksen kehittämistarpeita. Jos sitä pidetään aiheellisena, perustuslakivaliokunta voisi kiinnittää mietintövaliokunnan huomiota asiaan.