

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

28 päivänä syyskuuta 1990

Lausunto n:o 9

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on 24 päivänä touku-
kuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt
eduskunnan päätöksen mukaisesti perustus-
lakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityk-
sestä n:o 61 laiksi yhtiöjärjestykseen perus-
tuvasta kunnan lunastusoikeudesta ja osakkei-
den enimmäishinnoista ja laiksi leimaverolain
57 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kans-
liapäällikkö Lauri Tarasti ja vanhempi hallitus-
sihteeri Seija Heiskanen-Frösén ympäristömi-
nisteriöstä, osastopäällikkö Mikko Luukkonen
Helsingin kaupungin kiinteistövirastosta, eri-
koistutkija Markku Lankinen Helsingin kau-
pungin tilastokeskuksesta, puheenjohtaja Pauli
Leppä-aho, hallituksen jäsen Saara Toivonen
ja apulaisprofessori Eero Routamo Hitas-osak-
kaat ry:n edustajina, professori Mikael Hidén,
professori Antero Jyränki, varatuomari Lauri
Kotiniemi, professori Risto Nuolimaa ja pro-
fessori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoi-
keudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta
esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yh-
tiöjärjestykseen perustuvasta kunnan lunastus-
oikeudesta ja osakkeiden enimmäishinnoista.
Lakia sovellettaisiin yhtiöihin, joiden yhtiöjär-
jestyksen mukaan yhtiön omistaman raken-
nuksen sijaintikunta on oikeutettu lunasta-
maan yhtiön osakkeita. Lunastusmääräys voi-
taisiin ottaa yhtiöjärjestykseen vain kunnan
suostumuksella.

Laki antaisi kunnalle oikeuden vakauttaa
asuntojen hintakehitystä. Kunta voisi laissa
säädettävien tavoin vaikuttaa yhtiön osakkeiden
enimmäishintaan, lunastaa osakkeet ostajalta
ja määrätä myytäväksi aiotut osakkeet luovu-

tettaviksi kunnan välityksellä. Enimmäishinta
muodostuisi osakkeiden perushinnasta ja sen
indeksitarkistuksesta sekä mahdollisista huo-
neistolisästä ja vähennyksistä. Osakkeet saatai-
siin luovuttaa enintään näin määräytyvästä
hinnasta. Kunnan lunastusoikeus käsittäisi vas-
tikkeelliset saannot. Lunastushintana olisi edel-
lä tarkoitettu enimmäishinta.

Leimaverolain 57 §:ää ehdotetaan muutetta-
vaksi niin, että kunta ei joudu maksamaan
leimaveroa lunastusoikeutensa nojalla hankki-
mistaan osakkeista.

Ehdotetut lait oli esityksen mukaan tarkoi-
tettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta
1990. Kunnan lunastusoikeutta ja osakkeiden
enimmäishintoja koskevaa lakia sovellettaisiin
vuoden kuluttua lain voimaantulosta eräin
edellytyksin myös sellaisiin yhtiöihin, joiden
yhtiöjärjestykseen jo lain voimaan tullessa si-
sältyy määräys kunnan lunastusoikeudesta.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mu-
kaan kunnan lunastusoikeutta ja osakkeiden
enimmäishintoja koskeva lakiehdotus ei poik-
kea hallitusmuodon säännöksistä, eikä sen kä-
sittely siten vaadi valtiopäiväjärjestyksen
67 §:ssä säädettyä järjestystä. Perusteluissa vii-
tataan ensiksikin siihen, että tavallisen lain
säätämisjärjestyksessä on aiemmin toteutettu
osakkeiden luovutus- ja hankkimisrajoituksia.
Osakkeiden enimmäishinnasta taas mainitaan,
että koska perushintaa aina tarkistettaisiin vä-
hintään rakennuskustannusindeksin mukaan,
ei sääntely kajoa omaisuuden suojaan, vaikka
kunnalla olisikin oikeus tarkistaa perushintaa
myös yhdistelmäindeksiä soveltaen ja sen ra-
kennetta muuttaen, jolloin enimmäishinta voi
jonain ajankohtana muodostua aikaisempaa
pienemmäksi. Sen johdosta, että lakia olisi
mahdollista soveltaa myös jo olemassa olevien
yhtiöiden osakkeisiin, perusteluissa todetaan,
että koska tällöin osakkeiden enimmäishinta ja
lunastushinta määräytyisivät suurempaan hin-

taan johtavan perusteen, joko aiemman yhtiöjärjestyksen tai uuden lain mukaan, ei sääntely kajoa omaisuuden suojaan. Koska lisäksi lain 18 §:n 2 momentin sekä 19 ja 20 §:n säännöksiä ei sovellettaisi näihin yhtiöihin, ei tällaisten yhtiöiden ja niiden osakkaiden asemaa tältä osin siten muutettaisi.

Valiokunnan kannanotot

Kunnan lunastusoikeutta ja osakkeiden enimmäishintoja koskevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi keskittyy uusien säännösten ja hallitusmuodon 6 §:n omaisuutta suojaavien säännösten väliseen suhteeseen. Omaisuuden suojan kannalta on selvitettävä osakkeiden enimmäishinnan ja kunnan lunastusoikeuden merkitystä. Lakiehdotusta on tarkasteltava valtiosääntöoikeudellisesti myös siltä osin kuin sen säännökset koskisivat nykyisin olemassa olevia yhtiöitä.

Omaisuuden perustuslainsuojasta säädetään hallitusmuodon 6 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu omaisuuden puolesta. Lisäksi pykälän 3 momentin nojalla omaisuuden pakolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan voidaan säätää lailla. Omaisuuden suoja suuntautuu siten yhtiöltä omistusoikeuden pakkosiirtämisestä ja toisaalta omistajan oikeuteen kohdistettavia rajoituksia eli omaisuuden käyttörajoituksia vastaan.

Omistusoikeuteen keskeisesti kuuluva omistajan määräämisvalta merkitsee muun muassa valtaa päättää omaisuuden luovuttamisesta ja sen ehdoista. Enimmäishinnan säätäminen osakkeiden luovuttamiselle lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n mukaisesti rajoittaa omistajan tällaista määräämisvaltaa. Toisaalta 5 §:n säännöksillä tähdätään siihen, että enimmäishinta olisi kohtuullinen. Kunnan lunastusoikeuden käyttäminen taas rajoittaa omistajan määräämisvaltaa sikäli, ettei omistaja pysty päättämään siitä, kenelle osakkeet luovutetaan. Samanlaista rajoitusta merkitsevät lakiehdotuksen 12 §:n säännökset osakkeiden myynnistä kunnan välityksellä.

Mainituissa säännöksissä ei ole kysymys omistusoikeuden siirtämisestä omistajan tahdon vastaisesti toiselle oikeussubjektille. Kaikissa tapauksissa säännösten soveltamisen edellytyksenä näet on, että omistaja on osoittanut halukkuutensa luovuttaa osakkeensa. Valtio-

sääntöoikeudellisessa mielessä esillä ovat omistusoikeuden käyttörajoitukset. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voidaan tällaisista omistusoikeuteen puuttuvista rajoituksista säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla.

Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan yhtiön yhtiöjärjestyksestä tulee ilmetä, että kunta voi lain nojalla rajoittaa osakkeiden luovutusta. Luovutusrajoituksista on oltava maininta myös osakekirjoissa tai osakeluettelossa. Lisäksi luovutusrajoitusten olemassaolo tulee 17 §:n perusteella ilmetä yhtiön osakkeita koskevasta isännöitsijätodistuksesta tai vastaavasta asiakirjasta. Esityksessä on näin ollen pyritty luomaan järjestelmä, jossa osakkaat ovat tietoisia luovutusrajoituksista ennen kuin he hankkivat osakkeet. Tämän seikan takia ja koska luovutusrajoitusten alaisten osakkeiden hankkiminen on kaikin puolin vapaaehtoista, valiokunta katsoo, etteivät ehdotetut rajoitukset loukkaa yhtiön osakkeenomistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla.

Pitäessään edellä tarkoitettuja vapaaehtoisuus- ja tietoisuuskäsitteitä ratkaisevina sääntämisjärjestysarvioinnissa valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että muussa lainsäädännössä ei tunneta 17 §:ssä tarkoitettua isännöitsijätodistusta. Esityksessä ehdotettu sääntelykin on suppea. Valiokunnan mielestä on ostajan oikeusturvan kannalta välttämätöntä täsmentää sääntelyä siten, että kyseisessä todistuksessa tai sitä vastaavassa asiakirjassa on selostettava tarkoin lain käytännön merkitys sekä keskeisimmät luovutusrajoitukset, kuten enimmäishinnan määräytyminen ja sen velvoittavuus, kunnan lunastusoikeus ja osakkeiden myyntiin liittyvä välitysvollisuus. Lisäksi olisi säädettävä, kenen velvollisuutena on antaa tarkoitettu asiakirja osakkeiden ostamista aikovalle. Tämän osalta voitaneen harkita kunnan velvoitteiden lisäämistä.

Esitykseen sisältyvän mahdollisuuden mukaan lakia voidaan soveltaa yhden vuoden kuluttua lain voimaantulosta sellaiseen yhtiöön, jonka yhtiöjärjestyksessä on jo ennestään määräys kunnan lunastusoikeudesta. Tällaisten yhtiöiden osakkeisiin nähden 21 §:n 3 momentin säännökset merkitsevät sitä, että enimmäishinta ja lunastushinta määräytyvät yhtiöjärjestyksen tai uuden lain mukaisesti sen

mukaan, kumman perusteen mukainen hinta muodostuu suuremmaksi. Ehdotus ei siten huononna näiden yhtiöiden osakkaiden taloudellista asemaa, eikä tältääkään osin ole estettä käsitellä ehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Sen johdosta, että laki saattaa tulla sovellettavaksi myös ennen lain voimaantuloa perustettuihin yhtiöihin, valiokunta korostaa sitä, että lakia sovelletaan tällöin vain tapauksiin, jotka ilmenevät aikaisintaan yhden vuoden kuluuttua lain muusta voimaantulosta. Lakia ei niin ollen sovellettaisi taannehtivasti eikä lain säännöksillä voi olla takautuvaa merkitystä esimerkiksi niiden oikeusriitojen ratkaisuperusteina, joita on syntynyt tarkoitettujen vanhojen yhtiöiden piirissä ennen uuden lain sovellettavuuden alkamista.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lain 5 §:n sanamuodon ehdollisuuteen. Ehdotus perustaa kunnalle ainoastaan enimmäishinnan kohtuullistuttamistoimivallan luomatta kohtuullistuttamisvelvoitetta. Lunastustilanteita silmällä pitäen on lakiehdotuksen 15 §:n 4 momentin huomioon ottaen merkitystä myös osakeyhtiölain 3 luvun 3 §:n 2 momentin sovit-

telusäännöksillä. Siten oikeusturvakeinona on käytössä myös noiden säännösten tarjoama sovittelumahdollisuus yleisessä tuomioistuimessa. Tästä mahdollisuudesta huolimatta olisi kuitenkin syytä harkita, eikä uudistuksen mukaista, varsin oleellisesti kunnan määräämisvaltaan rakentuvaa järjestelmää tulisi tasapainottaa säätämällä poikkeustilanteita koskevassa 5 §:ssä kunnalle kohtuullistuttamisvelvoite.

Toiseen lakiehdotukseen nähden valiokunnalla ei ole huomautettavaa verolain säätämistä koskevan hallitusmuodon 61 §:n kannalta. Koska ehdotuksessa ei ole kysymys uudesta tai lisäystä verosta vaan uudistukseen liittyvästä veronhuojennuksesta, ehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkämies, Jääteenmäki (osittain), Kekkonen (osit-

tain), Laitinen, Lamminen, Niinistö, Pohjola, Puisto ja Vistbacka sekä varajäsenet Björkstrand ja Ikonen.

