LAUSUNTO

16.8.2018

Eduskunnan Ympäristövaliokunta
VN/5873/2018

HELEN OY:N LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEEN LAIKSI HIILEN ENERGIAKÄYTÖN KIELTÄMISESTÄ

Helen Oy kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Ympäristövaliokunnalle ja toteaa lausunnossaan seuraavaa:

Kivihiilen käyttö tulee lopettaa, haasteena aikataulu

Ilmastonmuutos on yksi tämän hetken suurimpia haasteita. Myös Helen Oy uudistaa tuotantoaan, tavoitteena on ilmastoneutraali energiantuotanto ja yhtenä osatavoitteena on kivihiilen energiakäytön lopettaminen 2030-luvun aikana.

Hallituksen esitysluonnoksen haasteena on kivihiilikiellon aikataulu. Käytännössä korvaavan tuotannon investoimiseen ja rakentamiseen on aikaa alle kymmenen vuotta, sillä korvaavan kapasiteetin tulee olla tuotantokäytössä jo ennen viimeistä lämmityskautta, kesällä 2028. Tämä tarkoittaa, että kaikki investointipäätökset tulee tehdä seuraavan kahden–kolmen vuoden aikana, jolloin ei ole mahdollisuuksia huomioida teknologian kehittymistä seuraavan kymmenen vuoden aikana.

Helen Oy:llä on kolme kivihiiltä käyttävää tuotantolaitosta: Hanasaaren yhteistuotantolaitos (236 MW sähköä ja 400 MW lämpöä), Salmisaaren yhteistuotantolaitos (170 MW sähköä ja 300 MW lämpöä) ja Salmisaaren lämpökattila (170 MW lämpöä). Ensisijaisesti Helen tulee korvaamaan muilla vaihtoehdoilla kivihiilellä tuotettua kaukolämpöä, sillä Helen on kaukolämmön toimitusvelvollinen helsinkiläisille kaukolämpöasiakkailleen. Korvattava kaukolämpökapasiteetti on 870 MW. Sähkötuotantokapasiteetin korvaaminen (406 MW) riippuu merkittävästi sähkön markkinahinnan kehittymisestä.

Mikäli kivihiili kielletään, tulisi toiminnanharjoittajille antaa riittävä siirtymäaika

Helenin selvitysten perusteella nopeimmat ja Helsingin mittakaavaan soveltuvimmat ratkaisut korvata kivihiili on lisätä biopolttoaineiden energiakäyttöä sekä hukka- ja kierrätyslämpöjen hyödyntämistä lämpöpumppujen avulla.

Biopolttoaineiden päästöttömyyteen, kestävyyteen ja hyväksyttävyyteen liittyy kuitenkin epävarmuuksia. Lisäksi Helsingin koko aiheuttaa logistisia ja kaavoituksellisia haasteita, jotka ovat jo osin realisoituneet käynnissä olevien kivihiiltä korvaavien biolämpölaitosten luvitus- ja ympäristövaikutusten arviointiprosesseissa.

Myös teknologia ja markkinat kehittyvät parhaillaan kovaa vauhtia ja Helen ennakoi, että uusia kaupallisia energiaratkaisuja tulee markkinoille 5–15 vuoden sisällä. Mielenkiintoisia lähiajan teknologioita erikokoisten lämpöpumppuratkaisujen lisäksi ovat mm. geoterminen energia, modulaariset pienydinvoimalat sekä power to gas -ratkaisut.

Mikäli kivihiilen energiakäyttö kielletään vuonna 2029, tehdään seuraavien vuosikymmenien energiaratkaisut nykyisillä, jo pian vanhenevilla tekniikoilla. Helen näkee, että olisi järkevämpää odottaa jo näköpiirissä olevien uusien teknologisten ratkaisujen tuloa markkinoille. Näin toimien päästöt vähenevät varmemmin ja pysyvämmin myös Helsingissä.

Jotta Helen voi vähentää hiilidioksidipäästöjä kustannustehokkaasti ja kestävästi, **on lakiin kirjattava mahdollisuus, että Energiavirasto voi hakemuksesta myöntää lisäaikaa kivihiilestä luopumiseen perustelluista syistä.**

Hallituksen esitysluonnos on ristiriidassa perustuslain kanssa

Helen Oy:n näkemyksen mukaan kivihiilen energiakäytön kieltäminen toiminnassa olevassa voimalaitoksessa merkitsee erittäin voimakasta puuttumista kilpailluilla energiamarkkinoilla toimivan osakeyhtiön perustuslain mukaiseen omaisuudensuojaan (perustuslain 15 §) sekä perustuslain mukaiseen elinkeinonvapauteen (perustuslaki 18 §). Kysymys on pakkolunastukseen verrattavasta tilanteesta, ja **esitys on siten Helen Oy:n näkemyksen mukaan ristiriidassa perustuslain kanssa**. Kyseessä oleva lakiesitys edellyttää joka tapauksessa vähintään perustuslain säätämisjärjestystä.

Helen Oy viittaa oheen liitettyyn professori Seppo Villan lausuntoon osakkeen ja osakeyhtiön oikeudellisesta luonteesta sekä osakeyhtiön perusoikeussuojasta. Professori Seppo Villa toteaa lausuntonsa yhteenvedossa, että *"Osakeyhtiön omaisuuteen puuttuminen on suoraa puuttumisesta osakeyhtiön omaisuuteen siitä riippumatta, mikä on yhtiön rahoitusasema, miten yhtiön omaisuus on rahoitettu tai kuka taikka ketkä omistavat osakeyhtiön osakkeet. Institutionaalisen ulottuvuuden perusteella osakeyhtiö saa perusoikeussuojaa sellaisenaan. Siten asiassa*

ei ole merkitystä sillä, että Helen Oy:n osakkeet omistaa Helsingin kaupunki, koska nyt ei ole kysymys lainkaan Helsingin kaupungin nauttimasta omaisuudensuojasta – eli Helsingin kaupungin omistukseen (omistamiin osakkeisiin) liittyvästä omaisuudensuojasta, vaan itsenäisen osakeyhtiön omaisuuteen – voimalaitoksen käyttämisestä sen teknis-taloudellisen käyttöaikana – liittyvästä suojasta."

Helen Oy painottaa lisäksi, että esitysluonnoksesta puuttuu kilpailu-oikeudellisten näkökulmien arviointi. Helen Oy toimii erittäin kilpaillulla energiamarkkinalla, tuottaa ja myy sähköä yli 400 000 asiakkaalle Suomessa, sekä kaukolämpöä ja kaukojäähdytystä Helsingissä. Helen kehittää jatkuvasti asiakkailleen uusia energiaratkaisuja. Kilpailulailla suojataan terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Kilpailuneutraliteettisääntely edellyttää, että hiilen energiakäytön mahdollisesta kieltämisestä on kompensaatiota joka tapauksessa maksettava yhtäläisin perustein kaikille voimalaitosten omistajille.

Hallituksen esityksen vaikutusarviossa kivihiilen korvaamisen kustannukset ovat selvästi liian alhaiset

Hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset perustuvat Pöyryllä teetettyyn selvitykseen, jossa on laskettu kivihiilen kieltämisen taloudellisia vaikutuksia. Laskennassa on tehty kaksi vaihtoehtoista skenaariota, joista perusskenaario pohjautuu Energia- ja ilmastostrategian lähtötietoihin (vuodelta 2016) ja toinen perustuu alhaiseen sähkön markkinahintaan. Laskennan tulokset ovat voimakkaasti riippuvaisia tehdyistä lähtö-oletuksista ja laskennan lähtöarvoista. Selvityksen perusskenaario-tarkasteluissa on käytetty yhtä biopolttoaineiden hintaa koskemaan koko Suomea ja matalassa sähkön hintaskenaariossa biomassan on oletettu olevan perusskenaariota halvempaa. Helenin näkemyksen mukaan käytetyt biopolttoaineiden hinnat ovat liian alhaiset huomioiden Helsingin sijainti, pitkät kuljetusetäisyydet sekä Etelä-Suomen kasvava käyttö ja kilpailu biopolttoaineista. Biomassan kysyntä on kasvanut selvästi myös Itämeren alueella. Helenin mielestä oletus, että matala sähkönhinta vaikuttaisi biopolttoaineiden hintaan laskevasti, on virheellinen. **Selvityksessä valittujen lähtöoletusten seurauksena kivihiilen korvaamisen kustannukset ovat molemmissa skenaariossa selvästi liian alhaiset.**

Selvityksessä oletetaan, että kivihiiltä käyttävät sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitokset korvataan biopolttoaineita käyttävillä yhteistuotantolaitoksilla. Tämä ei kuitenkaan näytä todennäköiseltä, sillä sähkön markkinahinta on alhaalla ja biomassan hinta nousee, jolloin

korvaava tuotanto on lämmön erillistuotantoa joko hakkeella, pelletillä tai turpeella. Tästä johtuen lämmön muuttuva tuotantokustannus ei selvitykseen valitussa perushintaskenaariossa juuri laskekaan, ja matalien sähkön markkinahintojen skenaariossa päinvastoin nousee selvästi. Lopputuloksena, toisin kuin mihin selvityksessä on päädytty, hiilen korvaaminen biopolttoaineilla nostaa lämmön tuotantokustannuksia selvästi.

Selvityksessä hiilen oletetaan korvautuvan biopolttoaineilla, ja jos korvaaminen tehdään markkinaehtoista aikaisemmin, kustannusvaikutuksen on selvityksessä laskettu tulevan vain aikaisemmin maksetusta pääomakustannuksesta. Helen näkee, että myöhemmin markkinaehtoisesti tehty korvaaminen avaisi kustannustehokkaampia mahdollisuuksia, jolloin kivihiiltä voidaan korvata enemmän myös muilla tuotantomuodoilla kuin biopolttoaineilla.

Helen ylläpitää tuotantolaitoksiaan siten, että niiden jäljellä oleva tekninen käyttöikä on 20 vuotta. Modernisointi- ja kunnossapitoinvestointeja tehdään jatkuvasti 20 vuoden jäljellä olevaa käyttöikää vastaavasti. Esimerkiksi Salmisaaren voimalaitokseen on muutaman viime vuoden aikana investoitu noin 60 miljoonaa euroa. **Voimalaitosten ennenaikainen alasajo aiheuttaa Helen Oy:lle merkittäviä kariutuneita kustannuksia, jotka valtion tulee korvata.**

Kivihiilen kieltäminen lisää turpeen ja biopolttoaineiden kysyntää, haasteena saatavuus, hinta ja hyväksyttävyys

Valtion ohjaamana kivihiilen energiakäytön kieltäminen lisää turpeen ja biopolttoaineiden kysyntää merkittävästi. Mikäli merkittävä osa kysynnästä ohjautuu turpeeseen, eivät ilmastopäästöt Suomessa vähene, sillä turpeen hiilidioksidipäästöt ovat kivihiiltä suuremmat.

Kestävyyskriteerit täyttävät biopolttoaineet ovat laskennallisesti hiilidioksidipäästöttömiä, mutta on hyvin todennäköistä, että biopolttoaineiden kestävyyskriteerien päivityksen yhteydessä laskennallinen päästöttömyys tulee uudelleen harkintaan. Biopolttoaineiden nykyisestä laskennallisesta nollapäästöisyydestä huolimatta lyhyellä aikavälillä kivihiilen korvautuminen biomassalla voi nostaa välillisesti päästöjä, sillä biomassan käyttö tulee lisääntymään merkittävästi nykytasosta ja sillä on vaikutuksia Suomen hiilinielutaseeseen.

Biopolttoaineiden saatavuus tulee olemaan yksi keskeisistä kysymyksistä siirryttäessä pois kivihiilestä. Saatavuus vaikuttaa merkittävästi toimitusvarmuuteen sekä edellyttää hyvän ja varman biopolttoaineiden logistiikkajärjestelmän rakentamisen pääkaupunkiseudulle. Saatavuuden ja hinnan näkökulmasta selvää on, että iso osuus biopolttoaineista tuodaan ulkomailta.

Keskityttävä päästöjen vähentämiseen, alueelliset ohjauskeinot eivät ole tehokkaita

Vain globaalien päästöjen vähentämisellä on aito vaikutus ilmastonmuutoksen hillinnässä. EU, Suomi yhtenä EU:n jäsenvaltiona, toteuttaa Pariisin ilmastosopimusta päästökaupan sekä uusiutuvan energian ja energiatehokkuusdirektiivin kautta. Poliittisessa ohjauksessa olisi keskityttävä hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen, erityisesti tulee parantaa päästökaupan toimivuutta ja tiukentaa sitä kautta hiilidioksidi-päästöjen vähentämistavoitteita.

Päästökauppasektorille kohdistettu kansallinen lisätoimi ei nykyisellään vähennä päästöjä EU-alueella. Hallitus esittää päästökauppalain uudistuksen yhteydessä mahdollisuutta mitätöidä päästöoikeuksia, jotta kansallisilla lisätoimilla kuten kivihiilikiellolla voitaisiin aidosti vähentää päästöjä. Mitätöinnistä ei kuitenkaan ole mitään varmuutta, koska sitä ei ole sidottu suoraan kivihiilen energiakäytön kieltävään lakiin. Mikäli mitätöinti jätetään myöhemmin tekemättä, niin perustuslain 20§:n peruste eli ympäristöperuste jää kivihiilikiellolta puuttumaan.

Ei lisäveroja lämmön tuotannolle

Kaukolämpöjärjestelmä mahdollistaa lämmityssektorin siirtymisen vähäpäästöiseksi energia- ja kustannustehokkaasti. Kaukolämpö-järjestelmä myös on edellytys sille, että hukkalämpöjä tai geotermistä lämpöä voidaan hyödyntää isossa mittakaavassa.

Kaukolämpö kilpailee markkinoilla muiden lämmitysmuotojen kanssa ja verotuksella on suuri vaikutus kaukolämmön kilpailukykyyn. Tällä hetkellä fossiilisilla polttoaineilla tuotettu kaukolämpö on raskaasti verotettua: noin puolet tuotantokustannuksista on veroa, minkä lisäksi siihen kohdistuu päästökaupan kustannus. Mikäli kivihiili kielletään, vaaditaan sen korvaamiseen merkittäviä investointeja. On kestämätöntä kaukolämmön kilpailukyvylle, jos merkittävien investointien lisäksi myös verotusta kiristetään. **On tärkeää, että kaukolämmön asemaa ei lähdetä rapauttamaan uusilla veronkorotuksilla**, jotta energiayhtiöille jää

mahdollisuuksia investoida kivihiiltä korvaaviin tuotantolaitoksiin. Viime kädessä asiakkaat maksavat sekä veronkorotukset että uudet investoinnit.

Yhteenveto

Hallituksen esitykseen haluamme tuoda seuraavat keskeiset näkökulmat:

- Kivihiilen energiakäytöstä tulee luopua, mutta hallituksen esitysluonnoksen haasteena on kivihiilen energiakäytön kiellon aikataulu. Korvaavan tuotannon investoimiseen ja rakentamiseen on aikaa alle kymmenen vuotta ja päätökset tuotantoratkaisuista tehtävä jo lähivuosina. Lakiin on kirjattava mahdollisuus, että Energiavirasto voi hakemuksesta myöntää lisäaikaa kivihiilestä luopumiseen perustelluista syistä.

- Kivihiilen energiakäytön kieltäminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, jotka valtion tulee korvata.

- Esitys on ristiriidassa perustuslain kanssa. Kivihiilen energiakäytön kieltäminen toiminnassa olevassa voimalaitoksessa merkitsee erittäin voimakasta puuttumista kilpailluilla energiamarkkinoilla toimivan osakeyhtiön perustuslain mukaiseen omaisuudensuojaan (perustuslain 15 §) sekä perustuslain mukaiseen elinkeinonvapauteen (perustuslaki 18 §).

Helen Oy

Pekka Manninen
toimitusjohtaja

Lisätietoja
Maiju Westergren
johtaja, vastuullisuus ja yhteiskuntasuhteet

LIITE Professori Seppo Villan lausuntoon osakkeen ja osakeyhtiön oikeudellisesta luonteesta sekä osakeyhtiön perusoikeussuojasta

Lausunto

1 Lausuntopyyntö

Helen Oy (Y-tunnus 2630573-4) on pyytänyt lausuntoani osakkeen ja osakeyhtiön oikeudellisesta luonteesta sekä osakeyhtiön perusoikeussuojasta. Lausuntopyyntö liittyy kivihiilen energiankäytön kieltämisestä annettuun hallituksen esityksen (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä) 29.6.2018 päivättyyn luonnokseen. Käsitystäni on pyydetty siitä, missä määrin Suomen perustuslaissa (731/1999 muutoksineen, PL) turvatut perusoikeudet – erityisesti omaisuuden suoja - ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä niitä konkretisoiva tavallinen lainsäädäntö, mukaan lukien yhdenvertaisuuslaki, suojaavat myös oikeushenkilöä (osakeyhtiötä).

Minulle on esitietona selvitetty, että Helen Oy:tä edeltänyt Helsingin kaupungin sähkölaitos perustettiin vuonna 1909. Vuonna 1977 sähkölaitos yhdistettiin kaupunkikaasua tuottaneen Helsingin kaupungin kaasulaitoksen kanssa (Helsingin Energia -liikelaitos). Helsingin Energia -liikelaitos yhtiöitettiin Helen Oy:ksi muun muassa kuntalain (410/2015) 126 §:n 1 momentin yhtiöittämisvelvoitteen johdosta. Helen Oy on merkitty kaupparekisteriin 7.8.2014 yksityisenä osakeyhtiönä. Helen Oy:öön sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006 muutoksineen, OYL) Helsingin kaupunki omistaa Helen Oy:n kaikki osakkeet.

Helen Oy omistaa Salmisaari A, Salmisaari B ja Hanasaari B -voimalat, jotka käyttävät energialähteenä kivihiiltä. Helen Oy myy markkinaehtoisesti sähköä eri puolille Suomea sekä kaukolämpöä ja kaukojäähdytystä Helsingissä ja kilpailee toiminnassaan muiden alan toimijoiden kanssa. Helen Oy vastaa itsenäisesti velvoitteistaan ja lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin muutkin osakeyhtiöt (oikeushenkilöt) vastaavat velvoitteistaan.

Lausunnon laatimiseksi olen saanut käyttööni jäljennökset:

1) Pöyry management Colsulting Oy:n raportista "Kivihiilen käytön kieltämisen vaikutusten arvioinnista" (Maaliskuu 2018);

2) OTT, VT Alice Guimares-Purokosken 10.10.2016 päivätystä "Asiantuntijalausunnosta kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyvistä oikeudellisista näkökohdista" sekä

3) professori Tuomas Ojasen 9.5.2018 päivätystä lausunnosta.

2 Guimares-Purokosken asiantuntijalausunto ja Ojasen lausunto

Käyttööni saamissa Guimares-Purokosken asiantuntijalausunnossa ja Ojasen lausunnossa otetaan kantaa niin perusoikeussuojan henkilölliseen ulottuvuuteen sekä kunnan

omistuksen kuulumiseen omaisuudensuojan ulkopuolelle. Guimares-Purokosken asiantuntijalausunnon jaksossa 3.2.1 todetaan, että:

> "--- olen taipuvainen yhtymään kantaan, jonka mukaan omaisuudensuojan välittömänäkin subjektina voisi olla oikeushenkilö, kuten kivihiiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen omistajataho". (Lihavointi tässä).

> "Julkisyhteisöjen kuten valtion, sen laitosten ja kuntien katsotaan sen sijaan jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle".

Jaksossa 3.5.3.4, että:

> "Julkisyhteisöjen, muun ohella valtion, kuntien ja kuntayhtymien, omaisuus ei lähtökohtaisesti nauti perustuslain takaa omaisuudensuojaa. Julkisomistus ei sinänsä ole käytännössä muodostanut ehdotonta estettä korvauksen maksamiselle, vaan esimerkiksi koskiensuojelulain mukaisessa korvausmenettelyssä oli mukana julkisyhteisöjä". (Lihavointi tässä).

Ja että:

> " --- jatkovalmistelussa otettaneen huomioon, että ainakin sellaisten kuntalain 126 §:n 1 momentin (tai aiemmin voimassa olleen kuntalain (365/1995) 2 a §:n) nojalla toimintansa yhtiöittäneiden aiempien kunnallisten laitosten kilpailullinen asema energiatuotantomarkkinoilla rinnastuu yhtiöittämisen jälkeen oikeuksine ja velvollisuuksineen muiden, yksityisten tahojen omistamien voimalaitosten asemaan."

Guimares-Purokoski toteaa johtopäätöksenään, että

> "Lausunnossa on lähdetty siitä, että **perustuslain mukaisen omaisuuden suojan objektina voisi olla oikeushenkilö,** kuten kivihiiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen omistajataho". (Lihavointi tässä).

ja että

> "Mikäli kivihiilen energiakäyttö on tarkoitus kieltää jo toiminnassa olevissa laitoksissa, joissa kivihiiltä ei ole mahdollista teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata muualla polttoaineella, on kysymys nähdäkseni niin **voimakkaasta puuttumisesta voimalaitoksen omistajan omaisuuden suojaan, että toimenpiteen voisi tosiasiallisilta vaikutuksilta katsoa rinnastuvan omaisuuden pakkolunastukseen.**" (Lihavointi tässä).

Ojasen lausunnossa s. 6 todetaan että:

> "Perustuslain kannalta on syytä painottaa energialaitosten omistajien suhteen lähtökohtana sitä, että omaisuudensuoja perusoikeutena **ei koske kuntia, koska kuntien ja valtion sekä julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten tapaan vakiintuneesti katsottu jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle.**" (Lihavointi tässä).

Sivulla 7 Ojanen toteaa viitaten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan omaisuudensuojaa koskevaan 1 artiklaan, että

"Koska Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vastaavien perusoikeuksien suojan vähimmäistason, myös perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ulottuu luonnollisen henkilöiden ohella (yksityisiin) oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin."

Sivulla 9 Ojanen toteaa:

"Kivihiilen käytön kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oikeasuhtaisuuden kannalta on olennaista ensinnäkin se, että omaisuudensuojan ulkopuolelle jäävien kuntien ohella kivihiilen käytön kielto koskisi välittömästi energialaitosten omistajina olevia varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Kuten edellä todettiin, tällaisessa asetelmassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi verrattuna tilanteeseen, jossa omaisuudensuojaa rajoittavan sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle"

ja

"--- kivihiiltä käyttävät laitokset omistaa Helen Oy, joka on saamani selvityksen mukaan täysin kunnallisessa, so. Helsingin kaupungin omistuksessa. **Tältä osin kivihiilen käytön kiellon vaikutuksia ei ole edes tarvetta arvioida perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta, koska kunnan omaisuus ei nauti perustuslaissa taattua omaisuudensuojaa**". (Lihavointi tässä).

Lausuntoja vertaamalla näyttää siltä, että Guimares-Purokoski ja Ojanen ovat päätyneet arvioinnissaan osin eri lopputuloksiin.

3 Lausunnon sisältö

Olen laatinut lausuntoni niin, että jaksossa 4 arvioin KuntaL 126 §:n yhtiöittämisvelvoitteen sekä kilpailuneutraliteetin merkitystä asiassa. Yhtiöittämisvelvoite ja kilpailuneutraliteetti toimivat lausuntopyyntöä koskevassa asiassa toimintaympäristöllisenä viitekehyksenä. Jaksossa 5 esitän, mitä osakkeen omistaminen ja osakeyhtiön omaisuuden itsenäisyys tarkoittavat. Jaksossa 6 avaan välillisen opin ja perusoikeuksien institutionaaliseen ulottuvuuteen liittyvien perusoikeussuojaoppien sisältöä osakeyhtiöoikeudellisessa kontekstissa. Johtopäätösosassa (jakso 7) lausun käsitykseni osakeyhtiöön yleisesti ja erityisesti Helen Oy:öön sovellettavasta perusoikeussuojasta.

Kuntayhtiöiden kontekstissa lausuntokysymys liittyy erityisesti siihen, mitä osakeyhtiön osakkeen omistaminen ja osakeyhtiön omistaman omaisuuden täydellinen itsenäisyys tarkoittaa. Tämä liittyy laajemmin siihen, miten perusoikeussuojan kohdentumista arvioidaan kunnan osakeomistuksen kohdalla: toisin sanoen, onko kysymys Helen Oy:n antamien osakkeiden omistuksesta, vai markkinaehtoperiaatteiden ja kilpailusääntelyn piirissä olevan itsenäisen osakeyhtiön (Helen Oy:n) omaisuuden omistuksesta ja siihen liittyvästä perusoikeussuojasta.

Lausunnossani olen olettamana lähtenyt siitä, että kivihiilen käytön kieltävä laki vaikuttaa Helen Oy:n vain kivihiiltä käyttävien voimaloiden toimintaan niin, että voimaloita ei ole mahdollista käyttää niiden teknis-taloudellisen käyttöajan loppuun saakka ja että käytön päättymisestä ja mahdollisesta uusinvestoinnista (korvaavasta energialähteestä) syntyy kustannuksia, jotka ovat perusteiltaan verrattavissa pakkolunastuksessa maksettavaan korvaukseen. Tältä osin viittaan Guimares-Purokosken asiantuntijalausunnossa esitettyyn.

4 Kunnan harjoittaman elinkeino- tai liiketoiminnan yhtiöittämisvelvoite

Helsingin Energia -liikelaitoksen yhtiöittäminen perustui kuntalain (410/2015 muutoksineen, Kuntalaki) voimaan tuloon, joka edellytti kilpailluilla markkinoilla toimivien kunnallisten liikelaitosten muuttamista yhtiömuotoon. Helsingin Energia -liikelaitos kilpaili sähkön ja kaukolämmön tuottamisessa muiden markkinatoimijoiden – kuten esimerkiksi Fortum Oyj:n – kanssa. Kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaan kunnan hoitaessa KuntaL 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sillä on velvollisuus yhtiöittää harjoittamansa elinkeino- tai liiketoiminta KuntaL 126 §:ssä tarkemmin säädetyllä tavalla.

Yhtiöittämisessä kunnan harjoittama elinkeino- tai liiketoiminta ja siihen liittyvä omaisuus siirretään yleensä perustettavalle yhtiölle. Yhtiöittämisen jälkeen yhtiö vastaa itse toiminnan järjestämisestä ja päätöksenteosta osakeyhtiölain osoittamalla ja edellyttämällä tavalla. Yhtiöittämisessä päätösten tekeminen ja vastuu päätöksenteosta siirtyy kunnalta kuntayhtiön toimielimille siten kuin osakeyhtiölaissa siitä säädetään. Kuntayhtiön hallitus ja toimitusjohtaja ovat päätöksenteon keskiössä, ja ne ovat myös osakeyhtiölain mukaisessa vastuussa tekemistään päätöksistä.

Yhtiöittämisvelvollisuudessa on kysymys kilpailuneutraliteetin varmistamisesta markkinoilla eli velvollisuudesta luoda tasavertaiset kilpailuolosuhteet sekä julkisen että yksityisen sektorin harjoittamalle elinkeino- ja liiketoiminnalle.[1] Velvollisuus yhtiöittää kunnan harjoittama tietynlainen liiketoiminta johtuu suoraan laista: Vaihtoehtoja ei ole. Toiminta on määrätyissä tilanteissa yhtiöitettävä, jos yhtiöittämisvelvollisuuden täyttävän toiminnan harjoittamista jatketaan. Kilpailulain (948/2011 muutoksineen, KilpailuL) 4 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan muun muassa yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Kilpailuneutraliteetin varmistaminen (julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytykset) on kilpailulain keskeinen tavoite.

Tässä yhteydessä on todettava, että sähkön, kaukolämmön ja kaukojäähdytyksen tuottaminen, markkinointi ja myynti ei ole kunnan tai valion lakisääteinen tehtävä, mutta mikään ei estä kuntaa tai valtiota[2] omistamasta alan liiketoimintaa harjoittavan osakeyhtiön osakkeita.

Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta toiminnan yhtiöittämisestä seuraa, että toiminnan on oltava kilpailusääntelyn säännösten mukaista. Kilpailuneutraliteettisääntely koskee

[1] Ks. HE 32/2013 vp, s. 13.

[2] Suomen Valtio esimerkiksi omistaa 50,76 prosenttia Fortum Oyj:n antamista kaikista osakkeista (31.7.2018). Ks. https://www.fortum.fi/tietoa-meista/sijoittajille/osaketietoa/suurimmat-osakkeenomistajat. Sivu ladattu 7.8.2018.

niin kuntien ja kuntayhtymien harjoittamaa toimintaa kuin myös näiden määräysvallassa olevien yhteisöjen harjoittamaa toimintaa (niin sanotut kuntayhtiöt). Kilpailuneutraliteettisäännösten tarkoituksena on varmistaa kilpailu. Kilpailuoikeudellisella sääntelyllä varmistetaan, että julkinen toimija ei saa kilpailuetua markkinoilla: KilpailuL 1 §:n 2 momentin keskeisenä tavoitteena on markkinoiden toimintaedellytysten suojaaminen niin, että asiakkaat ja kuluttajat pääsääntöisesti hyötyvät kilpailusta. Säännöksen mukaan kilpailulakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Sääntelyn tarkoituksena on siten muun muassa mahdollistaa puuttuminen sellaiseen julkisen toimijan toimintaan, joka vääristää kilpailun edellytyksiä tai sen syntymistä markkinoilla. Kilpailuneutraliteettisäännöksiä ei tule tulkita irrallisina, vaan erityisesti yhdessä KuntaL 126 §:n yhtiöittämisvelvollisuutta ja KuntaL 128 §:n markkinaperusteista hinnoittelua koskevien säännösten kanssa.

5 Osakeyhtiö – osakkeen omistaminen ja osakeyhtiön omaisuuden itsenäisyys

Itsenäinen oikeushenkilö. Osakeyhtiömuoto on kehittynyt historian kuluessa tarpeesta rahoittaa yritystoimintaa, mutta sen kehityksen keskeisenä vaikuttimena ja rahoitustekijään liittyvänä on toiminut tarve jakaa ja rajoittaa yritystoimintaan liittyvää riskiä. Olennaisessa roolissa on tällöin ollut osakeyhtiön täydellinen oikeushenkilöllisyys (OYL 1:2.1) ja se, että osakkeenomistaja ei ole henkilökohtaisessa vastuussa yhtiön tunnetuista tai tuntemattomista velvoitteista – kuten yhtiö aiheuttamastaan vahingosta (OYL 1:2.2). Osakeyhtiö on oikeudellinen konstruktio, jonka oikeushenkilöllisyys, oikeuskelpoisuus ja -toimikelpoisuus, itsenäisyys sekä omaisuuden täydellinen erillisyys osakkeenomistajien omaisuudesta perustuvat osakeyhtiölakiin. OYL 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan osakeyhtiö on osakkeenomistajista erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröinnillä. Osakeyhtiö on oikeudellisesti määritelty organisaatio, jolle oikeusjärjestys antaa oikeuksia ja asettaa velvollisuuksia, jotka normaalisti kohdistetaan vain luonnollisille henkilöille. Oikeushenkilöllisyys on osakeyhtiömuodon olemassaololle välttämätön julkisen vallan interventio osakeyhtiön sidosryhmien välisiin sopimussuhteisiin. Osakeyhtiön oikeudet ja velvollisuudet ovat erillään osakkeenomistajan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Omaisuuden itsenäisyys. Oikeushenkilöllisyyteen liittyy aivan keskeisenä elementtinä osakeyhtiön omaisuuden itsenäisyys. Sillä tarkoitetaan sitä, että osakeyhtiö omistaa itsenäisesti oman omaisuutensa, eikä osakkeen omistaminen anna suoraa määräysvaltaa yhtiön omaisuuteen, vaan määräysvalta on osakeyhtiölain mekanismien mukaisesti yhtiöelimillä. Oikeushenkilöllisyydestä seuraa, osakkeenomistaja – ei edes yhdenyhtiössä tai niin sanotussa kuntayhtiössä – ei voi ottaa varoja vapaasti osakeyhtiöstä ja että osakkeenomistajan velkoja ei voi osakeyhtiölain perusteella periä saamisiaan osakeyhtiöltä eikä osakeyhtiön velkoja osakkeenomistajalta. **Osakeyhtiön omaisuuden itsenäisyys liittyy siis keskeisesti velkojien suojaan. Kun yhtiö omistaa oman omaisuutensa ja kun osakkeelle voidaan jakaa varoja vain siten kuin osakeyhtiölaissa säädetään varojen jaosta, velkoja voi luottaa siihen, että osakeyhtiön velkojan antamalla velkarahoituksella hankkima omaisuus ja sen tuotto toimivat yhtiön velkojien saatavien katteena.**

Rajoitettu vastuu. Osakkeenomistajan rajoitettu vastuu toimii osakeyhtiöinstituution keskeisenä riskinkantamismekanismin välineenä, koska osakkeenomistajalla ei ole osakeyhtiölaista johtuvaa velvollisuutta vastata yhtiön velvoitteista tai tehdä lisäsijoituksia yhtiöön edes silloin, kun yhtiö on maksukyvytön. Rajoitetussa vastuussa on myös kysymys osakkeenomistajan sekä yhtiön vastuiden ja varallisuuspiirin erillisyydestä. Rajoitettuun vastuuseen perustuva riskinjako johtaa siihen, että osakeyhtiön sopimuskumppanien (velkojien) on harkittava, mikä merkitys rajoitetulla vastuulla on heidän riskipositionsa sisältöön, missä määrin he voivat jäädä osakeyhtiö- lain tarjoaman suojamekanismien varaan (toisin sanoen luottaa yhtiön omaisuuden erillisyyteen ja itsenäisyyteen ja pääoman pysyvyyteen) ja missä määrin heidän on syytä turvautua muiden riskiä rajoittavien mekanismien käyttämiseen.

Toiminnallinen itsenäisyys. Osakeyhtiö vastaa itse velvoitteistaan ja yhtiö on itsenäisessä korvausvastuussa aiheuttamastaan vahingosta. Osakeyhtiössä on osakkeenomistajista erilliset hallintoelimet, jotka vastaavat yhtiön johdosta ja hallinnoimisesta. OYL 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan osakeyhtiöllä on oltava hallitus ja sillä voi olla myös toimitusjohtaja. Yhtiökokous valitsee hallituksen. OYL 6 luvun 25 §:n mukaan hallitus edustaa yhtiötä. Toimitusjohtaja voi edustaa yhtiötä asiassa, joka OYL 6 luvun 17 §:n nojalla kuuluu hänen tehtäviinsä. Klassisena esimerkkinä yhtiön edustajasta voidaan esittää hallituksen ja osakkeenomistajan erilaiset roolit osakeyhtiössä. Osakeyhtiölain mukaan osakkeenomistajalla ei ole osakeomistuksen perusteella yhtiön edustamisoikeutta. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön edustamiseen ovat oikeutettuja vain hallitus, toimitusjohtaja tai muu yhtiön antaman edustamisoikeuden saanut henkilö.[3] Edustaminen tarkoittaa sitä, kuka saa tehdä yhtiötä velvoittavia ja sitovia päätöksiä. Osakeyhtiön johto on myös osakeyhtiöoikeudellisessa korvausvastuussa yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle aiheuttamastaan vahingosta.[4]

Osake ja osakkeen omistaminen. Osake ei ole yksiselitteisesti määritelty omistuksen aineellinen kohde, vaan osakkeen sisältö voidaan kuvata eräänlaiseksi osuudeksi osakeyhtiössä, joka sisältää oikeuksia ja velvollisuuksia. Nämä oikeudet ja velvollisuudet määrittyvät osakeyhtiölain ja kunkin yhtiön yhtiöjärjestyksen perusteella. Osakkeenomistaja ei siis omista tiettyä osuutta yhtiöstä, eikä hänen omistuksensa kohdistu OYL 1 luvun 2 §:n 1 momentista ilmenevän omistuksen erillisyyden säännön perusteella tiettyyn osuuteen yhtiöstä taikka osaan yhtiön omaisuudesta. Osakeyhtiön itsenäisyyden ja pysyvyyden vahvistaminen korostaa osakkeenomistajan osakeomistuksen välillisyyttä. Osakkeenomistajan omistuksen kohteena on yhtiön antama osake ja osakkeenomistajan omistusoikeuden sisältö määritetään osakkeen tuottamien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteella. Osake on siis määritettävissä oikeuksien ja velvollisuuksien muodostamaksi käsitteeksi.

---

[3] Ks. kuitenkin OYL 5 luvun 2 §:n 2 momentin 2. virke: "Osakkeenomistajat voivat yksimielisinä muutenkin tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa." Osakkeenomistajien yksimielinen päätös ei ole pätevä, jos se koskee hallituksen erityistä toimivaltaa. Ks. KKO 2017:58.

[4] OYL 22 luvun 1 §:n 1 momentin mukana hallituksen jäsenen, hallintoneuvoston jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään OYL 1 luvun 8 §:ssä säädetyn huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle. Saman pykälän 2 momentin mukaan hallituksen jäsenen, hallintoneuvoston jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava myös vahinko, jonka hän on tehtävässään muuten tätä lakia tai yhtiöjärjestystä rikkomalla tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle.

6 Osakeyhtiön perusoikeussuoja

Osakeyhtiölain perusteluissa ei ole otettu kantaa lain perusoikeuksia koskeviin tai ylipäätään mihinkään valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin. Kokonaisvaltaista osakeyhtiölakiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä koskevaa tutkimusta ei myöskään Suomessa ole harjoitettu. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita, että osakeyhtiöoikeus olisi jollain tapaa perusoikeusvapaa vyöhyke. Perusoikeuksien merkitys kuitenkin vaihtelee tilanteittain kuten muussakin perusoikeustulkinnassa.

Tarkasteltaessa perusoikeuksien merkitystä osakeyhtiössä ongelmana on perusoikeuksien henkilöllinen ulottuvuus. Lähtökohta Suomessa on ollut, että perusoikeussäännökset suojaavat ensisijaisesti luonnollisia henkilöitä. Tämä tulkinta perustuu esimerkiksi PL 6 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan juuri "ihmiset" ovat yhdenvertaisia lain edessä. Myös muissa perusoikeussäännöksissä käytetään ilmaisuja "jokaiselle" (PL 16.2, 18.2, 19.2–3 sekä 20.2 §) ja "ketään" (PL 6.2, 8 ja 18.3 §), jotka viittaavat nekin siihen, että perusoikeuksien subjekteina ovat (ainakin) luonnolliset henkilöt.

Välillisen suojan oppi. Lausuntopyyntö liittyy keskeisesti perusoikeuksien henkilölliseen ulottuvuuteen. PL 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Kysymys on konkreettisemmin siitä, onko oikeushenkilö, kuten osakeyhtiö, vain välillisen perusoikeussuojan subjekti vai nauttiiko se perusoikeussuojaa myös perusoikeuksien institutionaalisen ulottuvuuden kautta, toisin sanoen saako osakeyhtiö ja tarkemmin nauttiiko osakeyhtiön omaisuus PL 15 §:n 1 momentin mukaista omaisuudensuojaa. Välillisen suojan opin osalta kysymys on myös siitä, mitä oikeushenkilön "taustalla" olevilla henkilöillä tarkoitetaan. Onko kysymys vain osakeyhtiön osakkeenomistajista, vai tulisiko osakeyhtiön taustalla oleminen hahmottaa niin, että se tarkoittaa niitä tahoja, jotka ovat rahoittaneet osakeyhtiön omaisuuden hankintaa ja joilla on intressiä yhtiötä velvoittavan rahoitusvälineen omistajana siitä, säilyttääkö yhtiön omaisuus arvonsa, toisin sanoen osakkeenomistajan ohella yhtiön velkojia. Lisäksi kysymys on myös siitä, mikä merkitys osakeyhtiön omaisuudensuojaa koskevassa asiassa on annettava sille, että Helen Oy:n osakkeet omistaa Helsingin kaupunki.

Klassisen valtiosääntöoikeudellisen välillisen suojan opin mukaan oikeushenkilöt eivät sellaisinaan nauti perusoikeussuojaa, vaan ne saavat suojaa ainoastaan niiden "taustalla" olevien luonnollisten henkilöiden välityksellä, toisin sanoen tilanteessa, jossa puuttuminen oikeushenkilön asemaan merkitsee puuttumista myös sen taustalla olevien luonnollisten henkilöiden oikeuksiin. Välillisen suojan oppi tai välillisen puuttumisen teoria muodostui vallitsevaksi oikeudelliseksi kannaksi jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Tuolloin katsottiin, että perusoikeussuoja kuului lähtökohtaisesti luonnollisille henkilöille, mutta suoja saattoi koskea myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeuksia.[5] Tämä oli opin mukaan mahdollista silloin kun oikeushenkilön oikeuksiin puuttuminen johti myös välillisesti oikeushenkilön taustalla olevien luonnol-

[5] Ks. esim. PeVL 5/1978 vp.

listen henkilöiden oikeuksiin puuttumiseen. Tämä kanta omaksuttiin sittemmin sellaisenaan myös perusoikeusuudistuksen esitöissä, joissa viitataan kannan vakiintumiseen perustuslakivaliokunnan käytännössä.[6]

Välillisen suojan opin tyyppinen tulokulma on ristiriidassa osakeyhtiöoikeuden perusoppien kanssa osakeyhtiön antaman osakkeen omistuksen, osakeyhtiön omaisuuden itsenäisyyden, osakeyhtiön toiminnallisen itsenäisyyden ja velkojiensuojan kohdentumisen kanssa. Toiminnallisella itsenäisyydellä tarkoitetaan yhtiön omien hallintoelinten lisäksi sitä, että suomalainen osakeyhtiö on oikeushenkilönä Suomessa velvollinen noudattamaan kaikkia Suomessa voimassa olevaa sääntelyä ja toimimaan liiketoiminnassaan yhteiskuntavastuullisesti.[7] Olisi outoa, jos oikeushenkilö olisi omaisuutensa käyttämisen osalta yhteiskunnan velvoitteiden kohteena samalla tavalla kuin luonnolliset henkilöt, mutta ei saisi esimerkiksi omaisuutensa osalta samaa suojaa kuin yksityiset henkilöt.

Välillisen suojan oppi tavallaan rinnastuu osakeyhtiön omaisuuden ja toiminnallisen itsenäisyyden ja erillisyyden sivuuttamiseen. Siinä osakeyhtiön perusoikeussuojaa arvioidaan ikään kuin niin, että osakeyhtiön omaisuus kuuluisi sellaisenaan osakkeenomistajille. Ajatus on ongelmallinen ja edustaa vanhakantaista tulokulmaa osakeyhtiön ja osakeyhtiön omaisuuden omistamiseen. Osakeyhtiöoikeudessa on kiistatonta, että osakkeenomistajan omistus kohdistuu vain osakeyhtiön antamien osakkein tuottamiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Osakeyhtiö omistaa itsenäisesti omaisuutensa ja yhtiön omaisuus toimii yhtiön velkojen katteena. Osake tuottaa hallinnollisten oikeuksien (esim. äänioikeus) ohella (yleensä) oikeuden voitonjakoon ja yhtiön nettovarallisuuteen yhtiön purussa – jos sanottu varojen jakaminen ei loukkaa yhtiön velkojien oikeuksia.[8] Voidaan perustellusti jopa sanoa, että velkojalla on etuoikeus yhtiön varoihin – omaisuuteen – ennen osakkeenomistajaa.[9]

> **Purkaminen.** OYL 20 luvun 15 §:n mukaan yhtiön velkojille haetun julkisen haasteen määräpäivän jälkeen selvitysmiesten tulee, **sitten kun kaikki tiedossa olevat velat on maksettu**, jakaa yhtiön omaisuus. (Lihavointi tässä).
>
> **Maksukyky.** OYL 13 luvun 2 §:n mukaan **varoja ei saa jakaa, jos jaosta päätettäessä tiedetään tai pitäisi tietää yhtiön olevan maksukyvytön tai jaon aiheuttavan maksukyvyttömyyden.** OYL 13 luvun 5 §:n mukaan jollei yhtiön maksukykyä koskevasta 2 §:stä muuta johdu, yhtiö saa

[6] HE 309/1993 vp, s. 23. Suojan katsotaan olevan sitä vahvemman, mitä lähempänä oikeushenkilö on yksilöä ja mitä suurempia ja merkittävämpiä oikeushenkilön oikeusasemaan puuttuvien toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin etuihin ovat. Ks. PeVL 45/1996 vp.

[7] Helen Oy:n yhtiöjärjestyksen 2 §:n 3 kappaleen mukaan: "Yhtiö toimii ympäristöasioissa vastuullisesti ja kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. Yhtiö pyrkii toiminnassaan tehokkaaseen ja ympäristöä säästävään energiankäyttöön liiketaloudellisestikannattavalla tavalla."

[8] Ks. tarkemmin osakeyhtiöstä ja sen institutionaalisesta luonteesta Jukka Mähösen ja Seppo Villan teossarjaa Osakeyhtiö I – III, erityisesti Osakeyhtiö I Yleiset opit, Helsinki 2015, s. 265 ss.

[9] Helen Oy:n tilinpäätöksen (1.1.-31.12.2017) konsernitaseen mukaan konsernilla oli 31.12.2017 käytössään vierasta pääomaa eli velkaa 774.139.270 euroa.

> jakaa vapaan oman pääoman, josta on vähennetty yhtiöjärjestyksen mukaan jakamatta jätettävät varat sekä määrä, joka on kehitysmenona merkitty taseeseen kirjanpitolain mukaisesti. (Lihavointi tässä).

Yhtiön omaisuus on yleensä hankittu vieraan ja oman pääoman ehdoin yhtiöön tehdyillä sijoituksilla ja yhtiön toiminnan tuottamalla, yhtiöön jätetyllä voitolla. Tämä on myös osakeyhtiösääntelyn perustava lähtökohta. Välillisen suojan opin ajatusten perusteella opin mukaista suojaa tulisi siten arvioida yhtäläisesti yhtiön osakkeenomistajien ja velkojien näkökulmasta, koska molemmilla on taloudellista intressiä suhteessa yhtiöön. Perusoikeuskeskustelussa välillisen opin sisältöä hahmotettaessa velkojien oikeus suhteessa yhtiöön ja sen omaisuuteen on jäänyt huomiotta.

Välillisen suojan oppia on sovellettu myös tilanteissa, joissa perustuslain sanamuoto viittaa ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Perustuslakivaliokunta on vahvistanut yhdenvertaisuussäännöksen (PL 6 §) sovellettavuuden oikeushenkilöihin arvioidessaan ainoastaan oikeushenkilöihin sovellettavaan tilaajavastuulakiin (1233/2006, Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä) tehtäviä muutoksia.[10]

Välillisen suojan oppi on kuitenkin vain ennen perusoikeusuudistusta syntynyt perusoikeussuojan arvioinnin lähtökohta: esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on sovellettu perusoikeusnormeja suoraan oikeushenkilöihin selvittämättä, onko kyseessä edellä mainittu välillinen puuttuminen luonnollisten henkilöiden oikeuksiin. Pekka Länsineva toteaa muun muassa näin:

> "Sen sijaan **käsitykset siitä, koskeeko perusoikeussuoja yksinomaan luonnollisia henkilöitä vai voiko se ulottua myös oikeushenkilöihin, eivät ole aivan yhtä yksiselitteisiä ja vakiintuneita. Esimerkiksi perusoikeusuudistuksen esitöiden kannanotot tästä teemasta ovat ainakin jossain määrin tulkinnanvaraisia. Samoin perusoikeusuudistuksen jälkeisessä oikeuskirjallisuudessa on nähtävissä jonkin asteisia painotuseroja sen suhteen, miten oikeushenkilöiden perusoikeussuojaan liittyviä kysymyksiä tulisi lähestyä.** Toki joistakin asiaan liittyvistä lähtökohdista vallitsee myös varsin yksitumaisia näkemyksiä. Tällaisena yleisesti hyväksyttynä lähtökohtana voidaan sekä perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, 23) että oikeuskirjallisuuden valossa pitää esimerkiksi sitä käsitystä, että julkisyhteisöjen katsotaan jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle. Siten muun muassa valtiota ja sen laitoksia sekä kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä ei vallitsevan käsityksen mukaan pidetä perusoikeuksien subjektina".[11] (Lihavointi tässä).

Länsineva jatkaa:

> "Toisaalta monet seikat viittaavat siihen suuntaan, ettei kyseinen välillisen suojan oppi välttämättä ole aivan niin yksiselitteinen ja adekvaatti läh-

[10] PeVL 11 /2012 vp, ks. myös käytännössä oikeushenkilöihin sovellettava sähkön tuotantotukea koskeva PeVL 37/2010 vp.

[11] Pekka Länsineva; Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Helsinki 2002, s. 106.

tökohta kuin viittausten yleisyyden ja perusoikeusuudistuksen esityölausumien perusteella voisi olettaa. **Ainakaan kyseistä teoriaa ei käytännössä sovelleta täysin kirjaimellisella ja ehdottomalla tavalla niin, että oikeushenkilöihin kohdistettavia lainsäädäntötoimia arvioitaisiin perusoikeuksien kannalta ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa tiedetään, että kyseisten toimenpiteiden vaikutukset ulottuvat oikeushenkilöiden taustalla olevien yksilöiden oikeuksiin."**[12]

Välillisen suojan oppia voidaan kritisoida Länsinevan tapaan epäoperationaaliseksi ja perustuvan vanhakantaiselle käsitykselle osakeyhtiön omistamisesta, osakkeesta, osakeyhtiön omaisuuden ja toiminnallisesta itsenäisyydestä. Tavanomaista on, että lainsäätämisvaiheessa on vaikeaa miettiä jonkin lakiehdotuksen vaikutuksia yritysten taustalla olevien henkilöiden asemaan, koska osakkeet ovat vapaasti vaihdettavissa ja koska osakeyhtiön omaisuus voi olla velkojien saatavan katteena. On selvää, että osakeyhtiön velkojalla on suuri ja välitön intressi siitä, onko velallisyhtiö perusoikeussuojan (omaisuudensuojan) piirissä riippumatta siitä, miten osakeyhtiön osakkeet ovat omistettu: toisen sanoen, onko kyseessä hajautunut osakkeiden omistus vai omistaako osakkeet yksi osakkeenomistaja tai onko osakkeenomistaja luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, valtio, kunta tai muu julkisyhteisö. Velkojan intressi käsillä olevassa kontekstissa liittyy siihen, että velkojan saamisen takaisinmaksu ja koron maksu on sidoksissa siihen, tuottaako yhtiön omaisuus suunniteltua kassavirtaa suunnitellun ajan ja säilyttääkö omaisuus arvonsa velallisyhtiön tuotannontekijänä. Erottelujen tekeminen eri yritystyyppien tai osakeyhtiön rahoitusrakenteen välillä on varsin arveluttavaa yleisellä tasolla. On siis luontevaa lähteä siitä, että oikeushenkilöt lähtökohtaisesti ovat perusoikeuksien subjekteja. Eri asia on, että oikeushenkilöiden ja ennen kaikkea kaikenlaisten oikeushenkilöiden suojan ei välttämättä tarvitse olla yhtä vahva kuin luonnollisten henkilöiden.[13]

Perusoikeuksien institutionaalinen ulottuvuus. Välillisen suojan opin ohella perusoikeusuudistuksen esityöt vahvistavat, että oikeushenkilöt nauttivat perusoikeuksien suojaa oikeuksien institutionaalisen ulottuvuuden kautta. Esitöiden mukaan monet perusoikeudet ovat sen luonteisia, ettei oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle olisi perusoikeussäännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta perusteltua. Esimerkiksi oikeushenkilöiden jättäminen vaille hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeita ei olisi hyväksyttävissä. Perusteltua ei olisi myöskään rajoittaa oikeutta järjestää kokouksia vain luonnollisiin henkilöihin, vaan tällainen oikeus on turvattava esimerkiksi yhdistyksille.[14] Vastaavasti selvänä on pidetty, että PL 15 §:n mukainen omaisuudensuoja suojaa myös oikeushenkilöiden omaisuutta ja että myös oikeushenkilöihin sovelletaan PL 18 §:n elinkeinovapautta koskevaa säännöstä.[15]

---

[12] Länsineva 2002, s. 107.

[13] Esimerkiksi omaisuudensuojan osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 45/1996 vp) todennut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa omaisuuden perustuslainsuojan kanssa. Tässä punninnassa on kiistämättä merkitystä edellä mainitulla välillisen suojan opilla.

[14] HE 309/1993 vp, s. 23-24.

[15] Ks. Ritva Pykäläinen-Syrjänen: Säätiön tehokkuus. Corporate governance -säännösten vaikutuksesta säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen, Talentum 2007, s. 77: "Nykyään ollaan sitä mieltä, että omaisuudensuojaan voi liittyä myös muita kuin yksilöllisiä ulottuvuuksia, esimerkiksi institutionaalinen ja kollektiivinen. Luonnollisten henkilöiden

Pekka Länsinevan sanoin:

> " --- perusoikeudet voidaan ymmärtää paitsi yksilöllisinä oikeuksina myös koko oikeusjärjestyksen läpäisevinä perustavanlaatuisina yleisinä oikeusperiaatteina. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on selvää, että sellaisilla perustuslakiin kiinnittyvillä keskeisillä oikeusvaltioperiaatteilla kuin yhdenvertaisuudella, lainalaisuudella, oikeusturvalla ja vapausoikeuksiin liittyvillä yksityishenkilöiden toimintavapautta ja autonomiaa korostavilla ideoilla on tärkeä merkitys myös yksityisten oikeushenkilöiden oikeusaseman perustana. Näitä periaatteita tulee oikeushenkilöidenkin kohdalla kunnioittaa mahdollisemman suuressa määrin kuitenkaan yksilöiden perusoikeuksia vaarantamatta."[16]

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen[17] perusteella esimerkiksi elinkeinovapautta koskevaa sääntelyä arvioidaan nykyään oikeastaan täysin riippumatta siitä, kohdistuuko sääntely luonnolliseen henkilöön vai oikeushenkilöön. Myös yhdenvertaisuusperiaate nauttii institutionaalista suojaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeushenkilöiden erilaista kohtelua televisio- ja radio-ohjelmien tarjoamiseen liittyvien siirtovelvoitteiden sääntelyssä sellaisenaan – siis ilman välillistä suojaa koskevia kytkentöjä – perustuslain vastaisena siten, ettei asiasta ole voinut säätää tavallisella lailla.[18] (Erilainen kohtelu liittyi sananvapauden käyttämiseen). Länsineva tiivistää oikeushenkilöitä koskevan perusoikeusluettelon kytkemällä oikeushenkilöihin sovellettaviin perusoikeuksiin omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden.[19]

Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Suomessa voimassa olevan valtiosääntöoikeudellisen periaatteen mukaan lähtökohtana on, että kansalliset perusoikeudet turvaavat yksilön oikeudet vähintään yhtä laajasti kuin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat ihmisoikeudet.[20] Kansainväliset ihmisoikeussopimukset suojaavat oikeushenkilöitä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan mukaan yksilövalituksen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle voi tehdä yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä, joka katsoo sopimusvaltion loukanneen heidän ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuudensuojamääräys turvaa jo sanamuotonsa mukaan myös oikeushenkilöiden omaisuutta: "Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan." PL 18 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauteen kuuluu myös se, että elinkeinonharjoittaja saa valita

---

ohella **myös oikeushenkilöillä voi olla välitöntä perustuslainsuojaa saavia perusoikeuksia. Omaisuudensuoja kuuluu niihin perusoikeuksiin, jotka suojaavat myös oikeushenkilöiden varallisuusoikeuksia.**" (Lihavointi tässä).

[16] Länsineva 2002, s. 109.

[17] Ks. esim. luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua ym. koskeva PeVL 35/2014 vp ja pikaluottojen sääntelyä koskeva PeVL 28/2012 vp.

[18] Ks. PeVL 61 /2002 vp, s. 5.

[19] **Länsineva 20002, s. 110:** "--- Nähdäkseni tähän perusoikeusperiaatteiden luetteloon, jota on lähtökohtaisesti noudatettava myös oikeushenkilöiden kohdalla, on syytä lisätä muun muassa vaatimukset yhdenvertaisesta kohtelusta ja syrjinnän kiellosta. **Samoin siihen voitaneen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännönkin valossa sisällyttää niin omaisuudensuoja kuin elinkeinovapauskin.**" (Lihavointi tässä).

[20] Ks. KKO 2012:11, kohta 21: "Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet vaikuttavat myös perustuslakiin kirjattujen perusoikeussäännösten tulkintaan. Lähtökohtana on, että kansalliset perusoikeudet turvaavat yksilön oikeudet vähintään yhtä laajasti kuin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat ihmisoikeudet.".

omaan taloudelliseen toimintaansa parhaiten soveltuvan yritysmuodon, mukaan luettuna eri yhtiömuodot.

Yhdenvertaisuus. Kysymys yhdenvertaisuuslain sovellettavuudesta oikeushenkilöiden välisiin suhteisiin on yhdenvertaisuuslain esitöissä ratkaistu perus- ja ihmisoikeuksien perustuvalla tavalla. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan:[21] "Vaikka ehdotetulla lailla suojataankin luonnollisia henkilöitä, voi laki hallituksen esityksen mukaan kuitenkin tulla sovellettavaksi myös oikeushenkilöiden välisissä suhteissa (PeVL 11 /2012 VP). Olennaista on tällöin, kuinka välittömästi esimerkiksi elinkeinonharjoittaja samaistuu yhtiöön ja sen toimintaan (syrjintälautakunnan lausunto 2009/3384)."

Omaisuudensuoja on siis nimenomaisesti ulotettu koskemaan oikeushenkilöitä, ja tässä yhteydessä siis myös osakeyhtiöitä. Keskeistä on kuitenkin tarkastella perusoikeuksien vaikutuksia niiden periaateluonteesta käsin. Tällöin korostuvat sellaiset yksittäisistä perusoikeusnormeista ilmenevät periaatteet kuin yhdenvertaisuus, lainalaisuus, oikeusturva sekä yksittäisten henkilöiden toimintavapaus ja autonomia. On selkeästi havaittavissa, että nämä periaatteet toistuvat yksityiskohtaisemmin osakeyhtiöoikeudellisissa keskeisissä periaatteissa sekä pyrkimyksessä parantaa erityisesti osakkeenomistajien oikeusturvaa lain nimenomaisin säännöksin. Onkin varsin vaikeaa esittää väitettä, jonka mukaan yhdenvertaisuus merkitsisi eri asiaa yhtäältä luonnollinen henkilö-osakkeenomistajan ja toisaalta oikeushenkilö-osakkeenomistajan osalta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa omaisuudensuojan merkitykseen yhtiöoikeuden kannalta lausunnossaan valtioneuvoston kirjelmästä (U 79/2002 vp), joka koski ehdotusta ostotarjousdirektiiviksi (PeVL 1/2003 vp). Lausunnossa valiokunta totesi, että ehdotukseen sisältyneistä säännöksistä yritysostotarjouksen kohdeyhtiön yhtiöjärjestyksen ja yhtiön piirissä tehtyjen osakassopimusten eräiden määräysten tehottomuudesta sekä direktiiviehdotuksen käsittelyvaiheessa ehdotetusta säännöksestä, jonka mukaan moniääniosakkeella olisi kohdeyhtiön ostotarjousta koskevista suojaustoimista päättävässä yhtiökokouksessa vain yksi ääni (jotka lopullisessa direktiivissä säädettiin jäsenvaltioiden harkintaan), että ehdotuksia on arvioitava juuri omaisuudensuojan kannalta. Omaisuudensuoja turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä, vaikkakaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole ehdoton.

Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on puolestaan ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa, johon liittyy puolestaan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Mikäli tällainen puuttuminen omaisuudensuojaan on havaittavissa, sitä on tarkasteltava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Erityinen merkitys on tällöin annettava sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyydelle ja sääntelyn oikeasuhtaisuudelle. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on pääteltävissä, että omaisuudensuojanormi joustaa varsin pitkälle puhuttaessa lainsäädännön kautta tapahtuvasta puuttumisesta osakeyhtiön sidosryhmien oikeusasemaan. Eri sidosryhmien intressit oikeutta-

[21] Ks. HE 19/2014 vp, s. 55.

vat periaatteessa kaikentyyppistä puuttumista yhtiön sopimussuhteisiin, vaikkakin lähtökohta on, että omaisuudensuoja suojaa yhtiön sidosryhmiä ja puuttumisen tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Tulkinta. Perusoikeuksilla ei ole merkitystä pelkästään lainsäädäntövaiheessa vaan myös tulkinnassa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista on aina valittava perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista parhaiten edistävä vaihtoehto[22] Tästä seuraa, että vaikka lainsäädäntövaiheessa ei olisikaan perusoikeusoikeuskysymyksiä huomioitu, ne on otettava huomioon tulkintavaiheessa.

6 Kokoavat johtopäätökset ja vastaus esitettyyn kysymykseen

Vastaus esitettyyn lausuntokysymykseen on edellä selvitetyn valossa selvä: vaikka perus- ja ihmisoikeusnormit suojaavat lähtökohtaisesti yksilöä ja vaikka osalla niistä on merkitystä ainoastaan luonnollisen henkilön oikeusaseman kannalta – esimerkiksi PL 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen – myös oikeushenkilöt kuuluvat perusoikeussäännösten – erityisesti omaisuudensuojan soveltamisen piiriin. Oikeushenkilöt nauttivat perusoikeuksien suojaa sekä välillisesti (välillisen suoja oppi) että julkisella vallalla olevaan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen pohjautuvan institutionaalisen ulottuvuuden suojan kohteena olemisen perusteella, joista jälkimmäinen on myös Suomea sitovien kansainvälisiä sopimuksia vastaava. Siten oikeushenkilö – osakeyhtiö – on perustuslain omaisuudensuojan piirissä ja sen varallisuusoikeudet – kuten omaisuus – ovat perustuslailla suojattuja.

Välillisen suojan oppi on sisällöltään epäselvä, eikä se vastaa lainkaan siiten, minkä sisältöisiä varallisuusrelaatioita oikeushenkilön taustalla oikeasti on. Osakkeenomistaja on vain yksi osakeyhtiön sidosryhmiin kuuluva, jonka oikeudet suhteessa osakeyhtiöön perustuvat osakkeen tuottamin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Myös muilla osakeyhtiön intressitahoilla – erityisesti velkojilla – on merkittävät taloudelliset oikeudet suhteessa osakeyhtiöön ja erityisesti suhteessa osakeyhtiön omaisuuteen ja sen kykyyn generoida tuloa.

Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka omistaa itsenäisesti oman omaisuutensa. Tämän lisäksi se on myös toiminnallisesti itsenäinen. Sen tehtävänä on toteuttaa toimintansa tarkoitusta yhtiöjärjestyksen osoittamalla toimialalla. Yhtiö on velvollinen noudattamaan toiminnassaan kaikkea toimintaansa koskevaa sääntelyä. Yhtiö vastaa omista velvoitteistaan ja aiheuttamistaan vahingoista. Yhtiötä edustaa laissa määrätyt orgaanit: hallitus ja toimitusjohtaja. Osakkeenomistaja ei lähtökohtaisesti voi edustaa yhtiötä osakkeenomistaja-asemansa perusteella. Osakkeenomistaja ei omista yhtiön omaisuutta, vaan osakkeenomistajan omistus kohdistuu yhtiön antaman osakkeen omistamiseen sen tuottamine oikeuksineen ja velvollisuuksineen.

Osakeyhtiön omaisuuteen puuttuminen on suoraa puuttumisesta osakeyhtiön omaisuuteen siitä riippumatta, mikä on yhtiön rahoitusasema, miten yhtiön omaisuus on rahoitettu tai kuka taikka ketkä omistavat osakeyhtiön osakkeet. Institutionaalisen ulottuvuuden perusteella osakeyhtiö saa perusoikeussuojaa sellaisenaan. Siten asiassa ei ole merkitystä sillä, että Helen Oy:n osakkeet omistaa Helsingin kaupunki, koska nyt ei ole

[22] PeVM 25/1994 vp.

kysymys lainkaan Helsingin kaupungin[23] nauttimasta omaisuudensuojasta – eli Helsingin kaupungin omistukseen (omistamiin osakkeisiin) liittyvästä omaisuudensuojasta, vaan itsenäisen osakeyhtiön omaisuuteen – voimalaitoksen käyttämisestä sen teknis-taloudellisen käyttöaikana – liittyvästä suojasta.

Lisäksi on vielä erityisesti huomattava välillisen suojan opin soveltamisen osalta, että Helen Oy – riippumatta siitä, että Helsingin kaupunki omistaa Helen Oy:n osakkeet – ei toimi kaupungin inhouse -yhtiönä ja tuota palveluja vain Helsingin kaupungin ja sen asukkaiden käyttöön, vaan se markkinoi ja tarjoaa palvelujaan markkinaehtoisesti Suomessa samalla tavalla kuin kilpailluilla markkinoilla toimivat Helen Oy:n kilpailijat (kuten Fortum Oyj). Kysymys ei siis ole kaupungin palvelujen tuottamisesta yhtiömuodossa. Siten Helen Oy ei ole funktionaalisesti kuntayhtiö, eikä sillä ole Helsingin kaupungin julkis- tai kuntaoikeudellisia tehtäviä: Helsingin kaupunki vain omistaa sen osakkeet ja siitä syystä se kuuluu Helsingin kaupungin konserniin.

Helsingissä, 7. päivänä elokuuta 2018



Seppo Villa
professori

[23] Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, 23) mukaan julkisyhteisöjen katsotaan jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle.