Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (RP 233/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- understatssekreterare Timo Lankinen, Statsrådets kansli
- regeringsråd Ilpo Nuutinen, Statsrådets kansli
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

Propositionen innehåller en kortfattad motivering till lagstiftningsordning. Där sägs det att ändringen inte är något problem med avseende på 92 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De föreslagna ändringarna

Regeringen föreslår ändringar i lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning. Till 1 § om tillämpningsområde fogas en bestämmelse om att lagen också tillämpas på bolag som ägs direkt av statliga utvecklingsbolag. I 2 § med definitioner läggs en 5 punkt till med definition på utvecklingsbolag. Enligt den avses med statligt utvecklingsbolag ett bolag med statlig majoritet som bildar, äger, förvaltar och utvecklar andra aktiebolag samt överlåter eller förvärvar aktier i dem. I 3 § 1 mom. föreskrivs det att riksdagens samtycke i fortsättningen också behövs för beslut som innebär att staten avstår från ett innehav som medför mer än en tredjedels kvalificerad minoritet. Enligt förslaget i 4 § ska staten också i fortsättningen bestämma om försäljning och förvärv av aktier och företagsomstruktureringar som gäller statligt bolagsinnehav. Dessutom föreslår regeringen en del mindre, i det närmaste tekniska, ändringar i lagen.

Lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning har stiftats med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 12/2007 rd).

De konstitutionella aspekterna på propositionen är framför allt kopplade 92 § i grundlagen som föreskriver om statligt ägande.

Bedömning av förslaget

Enligt 92 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om behörigheten och förfarandet utfärdas genom lag, när statens delägarrätt utövas i bolag där staten har bestämmande inflytande. Likaså ska det bestämmas genom lag när riksdagens samtycke krävs för att staten ska kunna förvärva eller avstå från bestämmande inflytande i bolag. Grundlagsbestämmelsen kräver att bestämmelser som tryggar denna rätt utfärdas på lagnivå men den överlåter åt lagstiftaren att besluta om närmare innehåll i bestämmelsen. Grundlagens 92 § 1 mom. gäller bolag där staten har bestämmande inflytande. Staten har ett sådant inflytande om den utan mellanhänder äger mer än hälften av aktiernas sammanlagda röstetal (RP 1/1998 rd, s. 144).

Enligt 3 § 1 mom. kan beslutet bara fattas om riksdagen har gett sitt samtycke, när det gäller statens bolagsinnehav, avser innehavs- eller företagsarrangemang som leder till att staten inte längre är bolagets enda ägare, betyder att staten avstår från sin majoritet i bolaget eller att statens andel av det röstetal som samtliga aktier medför i bolaget minskar till en tredjedel eller mindre. Nytt i lagförslaget är bestämmelsen att det krävs riksdagens samtycke när röstetalet minskar till en tredjedel eller mindre.

I grundlagen kräver 92 § 1 mom. att det föreskrivs i lag om förfarandet när statens delägarrätt utövas i bolag där staten har bestämmande inflytande. Lagförslaget innehåller en sådan bestämmelse. I de fall när andelen av röstetalet sjunker till en tredjedel ger lagförslaget riksdagen större rätt att besluta statligt bolagsinnehav än 92 § 1 mom. föreskriver. Därmed säkerställer förslaget att riksdagen har beslutanderätt vid omstruktureringar i bolag som ägs helt och hållet av staten eller där staten äger majoriteten av aktierna.

I propositionen bedömer regeringen lagförslaget bara med avseende på 92 § 1 mom. i grundlagen. Enligt motiven minskar riksdagens budgetmakt när utvecklingsbolag bildas i och med att inkomstflödena från utdelning och försäljning av bolag som utvecklingsbolagen besitter ska stå utanför statsbudgeten (se RP, s. 9 och 11). Följaktligen är lagförslaget av betydelse med avseende på 83 och 84 § i grundlagen, som föreskriver om riksdagens budgetmakt.

Enligt 83 § 1 mom. beslutar riksdagen för ett finansår i sänder om statsbudgeten, som publiceras i Finlands författningssamling. I 84 § 1 mom. föreskriver grundlagen att det i statsbudgeten ska tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna, att ändamålen för anslagen ska anges och att övriga budgetmotiveringar ska tas in.

I kapitlet om de ekonomiska konsekvenserna (se RP, s. 9) sägs det att det i statsbudgeten årligen ska beslutas om behövlig återbetalning av försäljningsinkomsterna till staten i form av kapitalåterbäring, utdelning eller någon annan tillämplig form och om den andel som ska bli kvar i utvecklingsbolaget för ny investeringsverksamhet. De bolag som ett utvecklingsbolag äger kan ledas med mindre kapital än för närvarande, vilket gör att verksamheten kan effektiviseras och statens budgetekonomi vid behov få större kapitalåterbäring. Detta enligt motiven.

Med den mekanism som ingår i propositionen har riksdagen en verklig möjlighet att påverka verksamheten i utvecklingsbolaget med beslut om återbetalning av inkomsterna från försäljning, anser grundlagsutskottet. Riksdagen kan också påverka verksamheten via övervakning och revision av statsfinanserna enligt vad 90 § i grundlagen föreskriver. Enligt grundlagsutskottet förefaller det dock uppenbart att en del av de lösningar utanför statsbudgeten som avser användningen av statliga medel och indirekt tangerar propositionen kan frånta riksdagen verkliga möjligheter att besluta om statens inkomster och utgifter. Följaktligen bör ekonomiutskottet ta ställning till hur korrekt lagförslaget är.

Övrigt

Av propositionen (s. 13) framgår det att utkastet till proposition har behandlats av rådet för bedömning av lagstiftningen. Enligt rådet förblir det oklart i utkastet vilket behov det finns av att bilda ett statligt utvecklingsbolag. Av utkastet framgår enligt rådet inte de problem med det rådande rättsläget eller de konkreta behov som inte kan åtgärdas med befintliga ägarstyrningsverktyg. Grundlagsutskottet menar att propositionen fortfarande är behäftad med de brister som rådet för bedömning av lagstiftningen påpekar.

I samarbetet mellan regering och riksdag är det tradition att regeringen i början av en session skickar ett brev till riksdagen för att informera om när överenskomna propositioner lämnas till riksdagen. Enligt överenskommelsen skulle propositioner som har samband med budgetpropositionen för 2017 läggas fram senast den 15 september 2016. För de brådskande propositioner som innehåller förslag till lagar som ska träda i kraft den 1 januari 2017 gick fristen ut den 20 oktober 2016. Fristerna sätts ut för att riskdagen ska ha tillräckligt med tid på sig att behandla propositionerna. Grundlagsutskottet anser läget vara allvarligt och påpekar att regeringen under riksmötet 2016 har lämnat ett flertal propositioner (också den nu aktuella) av konstitutionell relevans så sent att riksdagen har haft orimligt kort tid på sig att behandla dem. Det är klart att också riksdagen måste kunna gå in för snabb behandling när propositioner är brådskande och de av nödvändiga

skäl bereds i snabb takt. Utskottet påpekar dock för regeringen med emfas att utskottets möjligheter att fullfölja sin uppgift enligt 74 § i grundlagen äventyras om det inte går att avsätta tillräckligt mycket och rimlig tid för riksdagens behandling av regeringens propositioner.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 1.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.