Valiokunnan lausunto PeVL 60/2016 vp– HE 233/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamisesta (HE 233/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Ilpo Nuutinen, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Hallituksen esityksen suppeissa säätämisjärjestysperusteluissa sääntelyn todetaan olevan ongelmatonta valtion omistuksia koskevan perustuslain 92 §:n kannalta.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain muuttamista. Lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään lisättäisiin maininta siitä, että lakia sovellettaisiin myös valtion kehitysyhtiön suorassa omistuksessa olevaan yhtiöön. Lain 2 §:n määritelmäsäännökseen lisättäisiin uusi 5 momentti valtion kehitysyhtiöstä. Momentin mukaan valtion kehitysyhtiö on valtioenemmistöinen yhtiö, joka perustaa, omistaa, hallinnoi ja kehittää toisia osakeyhtiöitä sekä luovuttaa tai hankkii niiden osakkeita. Ehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan myötävaikutusta tarvittaisiin jatkossa myös päätöksiin, joissa valtio luopuu yli yhden kolmasosan määrävähemmistöomistuksestaan. Ehdotuksen 4 §:n mukaan valtioneuvosto päättäisi jatkossakin kaikista valtion yhtiöomistusta koskevista osakemyynneistä, osakehankinnoista ja yritysjärjestelyistä. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan eräitä pienempiä, lähinnä teknisluonteisia muutoksia voimassaolevaan lakiin.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/2007 vp).

Hallituksen esitys kytkeytyy valtiosääntöoikeudellisilta näkökohdiltaan erityisesti perustuslain 92 §:ään, jossa säädetään valtion omistuksista.

Ehdotuksen arviointi

Perustuslain 92 §:n 1 momentin mukaan lailla 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 sääntely edellyttää säännösten antamista lain tasolla, mutta jättää sääntelyn tarkemman sisällön lainsäätäjän harkintavaltaan. Perustuslain 92 §:n 1 momentti koskee lisäksi yhtiöitä, joissa valtiolla on määräysvalta. Valtiolla on yhtiössä määräysvalta, jos sillä on osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä enemmän kuin puolet välittömässä omistuksessaan (HE 1/1998 vp, s. 143/II).

Jos valtion yhtiöomistusta koskeva päätös kohdistuu omistus- tai yritysjärjestelyyn, jonka toteuttamisen johdosta valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään yhtiössä tai jos valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi, päätös voidaan lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan tehdä vain, jos eduskunta on antanut siihen suostumuksensa. Voimassaolevaan sääntelyyn verrattuna säännökseen lisättäisiin uudeksi rajaksi äänivallan laskemista koskeva yhden kolmasosan raja-arvo, johon edellytetään eduskunnan suostumusta.

Perustuslain 92 §:n 1 momentti edellyttää, että menettelystä valtion osakasvaltaa valtioenemmistöisessä yhtiössä käytettäessä säädetään lailla. Ehdotus sisältää tällaisen perustuslain vaatiman lain tasoisen sääntelyn. Siltä osin kuin raja-arvoa alennetaan kolmasosaan, ehdotus antaa eduskunnalle perustuslain 92 §:n 1 momentissa säädettyä eduskunnan päätöksentekovaltaa laajemman vallan päättää valtion yhtiöiden omistukseen liittyvistä asioista. Ehdotuksella turvataan näin

ollen eduskunnan päätösvalta valtion yhtiöiden omistusjärjestelyistä päätettäessä muissakin kuin valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä tai valtioenemmistöisissä yhtiöissä.

Hallituksen esityksessä lakiehdotusta arvioidaan ainoastaan perustuslain 92 §:n 1 momentin säännökseen nähden. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kehitysyhtiöiden perustaminen tarkoittaa kuitenkin eduskunnan budjettivallan kaventumista, kun kehitysyhtiön hallussa olevien yhtiöiden osinko- ja myyntitulovirrat jäisivät budjetin ulkopuolelle (ks. HE, s. 9 ja 11). Näin ollen lakiehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 83 ja 84 §:ssä säädetyn eduskunnan budjettivallan kannalta.

Perustuslain 83 §:n 1 momentin mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut.

Hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevien perusteluiden (s. 9) mukaan valtion talousarviossa voidaan päättää vuosittain myyntitulojen tarvittavasta palautuksesta valtiolle pääomanpalautuksina, osinkoina tai muussa soveltuvassa muodossa ja kehitysyhtiölle uuteen sijoitustoimintaan jäävästä osuudesta. Perustelujen mukaan kehitysyhtiön omistamia yhtiöitä voitaisiin lisäksi johtaa nykyistä pienemmällä pääomalla, mikä mahdollistaisi yhtiöiden toiminnan tehostamisen ja tarvittaessa suuremmat pääomapalautukset valtion talousarviotalouteen.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että eduskunnalla on hallituksen esityksessä kerrotulla mekanismilla tosiasiassa mahdollisuus vaikuttaa kehitysyhtiön toimintaan yhtiön myyntitulojen palautuksia koskevilla päätöksillä. Eduskunta voi myös vaikuttaa kehitysyhtiön toimintaan perustuslain 90 §:ssä säädetyn parlamentaarisen varainkäytön valvonnan kautta. Koska perustuslakivaliokunnan mielestä vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että esitykseen välillisesti liittyvät erilaiset valtion varojen käyttöä koskevat budjettitalouden ulkopuoliset ratkaisut voivat viedä eduskunnalta tosiasiallisesti mahdollisuuksia päättää valtion tuloista ja menoista, talousvaliokunnan on syytä harkita sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta.

Muita seikkoja

Hallituksen esityksen perusteluista (s. 13) käy ilmi, että esitysluonnos on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksen perusteella jäi epäselväksi perustetun valtion kehitysyhtiön tarpeellisuus. Esitysluonnoksesta eivät sitä arvioitaessa käyneet ilmi nykyisen oikeustilan ongelmat tai konkreettinen tarve, joihin nykyiset omistajaohjauksen työkalut eivät riitä. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esitystä vaivaavat edelleen samat puutteet, mihin lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti huomiota.

Hallituksen ja eduskunnan yhteistyöhön kuuluu perinteisesti se, että hallitus lähettää istuntokauden alussa eduskunnalle kirjeen, jossa kerrotaan hallituksen ja eduskunnan välillä sovituista hallituksen esitysten antamisajankohdista. Sen mukaan valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen liittyvät hallituksen esitykset on esiteltävä 15.9.2016. Vuoden 2017 alussa voimaan tulevien kiireellisten esitysten viimeiseksi antopäiväksi on puolestaan sovittu 20.10.2016. Määräajat liitty-

vät siihen, että eduskunnalla tulee olla riittävästi aikaa esitysten käsittelyyn. Perustuslakivaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että vuoden 2016 valtiopäivillä hallitus on antanut useita (mukaan lukien nyt arvioitava) myös perustuslain kannalta merkityksellisiä esityksiä niin myöhään, että eduskunnalle on jäänyt kohtuuttoman lyhyt aika niiden käsittelyyn. Valiokunnan mielestä on selvää, että kiireellisiä ja välttämättömistä syistä nopealla aikataululla valmisteltuja esityksiä tulee eduskunnassa pystyä käsittelemään nopeallakin aikataululla. Valiokunta kuitenkin kiinnittää vakavasti valtioneuvoston huomiota siihen, että valiokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän toteuttaminen vaarantuu, jos hallitusten esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 1.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen