

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että valtion osakasvallan käytön perusteista taloudellista toimintaa harjoittavissa valtionyhtiöissä ja tietyiltä osin muissa merkittävimmissä valtion osakkuusyhtiöissä säädettäisiin laissa. Valtionyhtiöistä kuuluisivat ehdotetun lain soveltamisen piiriin niin sanotut pääyhtiöt eli sellaiset yhtiöt, joiden osakekannasta valtio välittömästi omistaa yksinkertaisen ääntenemmistön tuottavan osuuden. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi valtion liikelaitosten hallintaan kuuluviin yhtiöihin eikä asunto- tai kiinteistöyhtiöihin. Ehdotetulla lailla ei puututtaisi voimassa olevaan osakeyhtiölainsäädäntöön. Sääntelyn kohteena olisivat lähinnä valtion toimenpiteet valtionyhtiöiden hallinnointia ja muuta omistajavallan käyttöä koskevien asioiden osalta.

Lain keskeisenä tavoitteena on selkeyttää eduskunnan ja valtioneuvoston päätösvallan rajoja valtionyhtiöihin liittyvissä asioissa sekä yhtenäistää nykyisiä valtionyhtiöitä koskevia toisistaan poikkeavia erityissäännöksiä. Toimivallan jakautumista eduskunnan ja hallituksen kesken säänneltäisiin osakkeiden hankkimisen,

luovuttamisen ja niihin rinnastettavien muiden osakejärjestelyjen perusteita koskevin säännöksin. Erityisesti osakkeiden luovuttamista koskevien periaatteiden osalta ehdotetaan, että eduskunnalle pidätettäisiin päätösvalta tapauksissa, joissa valtion määräysvalta olennaisesti vähenisi, muilta osin luovutuskysymysten harjinnan jäädessä valtioneuvoston tehtäväksi.

Ehdotettu laki olisi siinä tarkoitettuja yhtiöitä koskeva yleislaki. Se tulisi siten koskemaan yhtä hyvin sellaisia yhtiöitä, joiden osalta ei nykyisin ole voimassa erityissäännöksiä, kuin yhtiöitä, joista tällaisia on annettu. Voimassa olevat erityissäännökset jäisivät pääosin edelleen noudatettaviksi siltä osin kuin ne eivät olisi ristiriidassa annettavan lain kanssa. Kun yhtenä tavoitteena ehdotetun lain antamisella on yhtenäistää erityissäännöksiä, ehdotetaan lain voimaantulon yhteydessä kumottaviksi kokonaan viisi ja osittain yksi teollista toimintaa harjoittavia yhtiöitä koskevaa lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

#### 1.1. Tavoitteet

Hallitusmuodon 63 §:ssä edellytetään valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikeyrityksiä hoidettavan ja käytettävän lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan. Vuonna 1931 annettiin laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista (168/31) sekä vuonna 1987 valtion liikelaitoksista (627/87), joka puitelakina edellyttää perustettavasta laitoksesta annettavaksi yleislakia täydentävän erityislain. Valtionyhtiöistä ei ole annettu vastaavaa yleislakia, eikä hallitusmuodon edellä mainitun säännöksen ole katsottu sitä vaativan. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitea on kuitenkin ehdottanut mietinnössään (komiteanmietintö 1990:7) hallitusmuotoon sisällytettäväksi muun muassa säännöksen, jossa edellytettäisiin valtionyhtiöistä annettavaksi niiden hallinnon yleispuitteet sisältävä yleislaki. Komitean ehdotuksen pohjalta on nyttemmin annettu eduskunnalle hallituksen esitys (hall.es. 262/1990 vp.).

Teollisuus-, liike- tai muuta taloudellista toimintaa harjoittavia valtionemmistöisiä pääyhtiöitä on tällä hetkellä yhteensä 27. Valtionyhtiöiden lukumäärä on vuosien varrella jossain määrin vaihdellut, koska uusien perustamisen tai hankkimisen ohella on useita valtionyhtiöitä myös purettu, myyty tai sulautettu toisiin yhtiöihin. Enin osa nykyisistä yhtiöistä eli yhteensä 17 kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan, viisi kuuluu liikenneministeriön, yksi puolustusministeriön, yksi opetusministeriön, yksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, yksi ulkoasiainministeriön ja yksi valtiovarainministeriön hallinnonalaan.

Osa valtionyhtiöistä on perustettu tai hankittu erityislailla. Yhtiökohtaisia erityislakeja on tällä hetkellä voimassa 11, ja niiden piiriin kuuluu yhteensä 14 yhtiötä. Valtionyhtiöitä koskevista erityislaeista ensimmäinen on annettu vuonna 1932 ja viimeisin on kuluvalta vuodelta. Lait ovat, sisällöllisistä eroavuuksistaan huolimatta, karkeasti jaoteltavissa luovutuslakeihin ja toimintoja säänteleviin lakeihin. En-

sin mainitut ovat lakeja, joilla on annettu valtioneuvostolle valtuudet luovuttaa tiettyä valtion omaisuutta perustettaville osakeyhtiöille, toiseen ryhmään kuuluvat taas lait, joilla on annettu yhtiöille tiettyjä yleishyödyllisiksi katsottavia tai kansantaloudellisesti muutoin merkittäviä tehtäviä samalla tämän toiminnan puitteista määräten.

Yhteisenä piirteenä kaikille edellä mainituille laeille on, että niissä on määritelty valtion osakeomistuksen määrälle vähimmäisraja, minkä lisäksi useissa laeissa edellytetään valtion määräävän aseman huomioonottamista jollakin muulla tavoin. Valtion vähimmäisomistusrajavaatimus vaihtelee laeissa yksinkertaisesta enemmistöstä aina kaikkien osakkeiden omistukseen. Toisistaan poikkeavien vähimmäisomistussäännösten soveltaminen onkin erityisesti viimeaikaisen hallinnointikehityksen ja yhtiöiden pääomarahoitustarpeiden muuttumisen myötä synnyttänyt tarpeen järjestää valtionyhtiöiden hallinnointi yhtenäisemmin perustein ja menettelyin tapahtuvaksi.

Uudistamistarpeita on erityisesti havaittavissa myös eduskunnan ja hallituksen toimivaltasuhteiden selkeyttämiseksi valtion osakeomistuksen ja siihen liittyvän äänivallan muutostilanteissa, jolloin keskeisessä asemassa ovat erityislakien osakeomistus- ja määräysvaltasäännökset, lailla sääntelemättömien yhtiöiden hallinnointiperiaatteet sekä valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain (423/88) 24 §:n 1 momentin osakkeiden luovuttamista koskevan säännöksen tulkinta. Toteutettaessa valtion osakkeenomistukseen liittyviä muutoksia joudutaan periaatteessa aina selvittämään toimivaltakysymyksiä niin budjettivaltaa käyttävän eduskunnan ja toimeenpanovaltaa käyttävän hallituksen välillä kuin myös hallinnon sisällä. Erityisen olennainen on kysymys eduskunnan toimivallan periaatteellisesta ja käytännön ulottuvuudesta eli kysymys siitä, missä määrin hallituksen toimenpiteet edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta. Eduskunnan kannanottoja näihin kysymyksiin on voitu saada lähinnä vain yksittäisten kysymysten käsittelyn yhteydessä.

Valtionyhtiöiden osakepääomiin oli vuoden 1990 alussa sitoutuneena valtion varoja yhteen-

sä lähes 6,9 miljardin markan nimellisarvosta. Tämän valtion omistuksen substanssiarvo (tasesubstanssi) on yhteensä noin 40 miljardia markkaa ja käypä arvo arviolta noin 70 miljardia markkaa. Kun valtion taloudellinen panostus valtionyhtiöihin on näinkin huomattavaa, olisi tarpeen saada aikaan selkeät yleiset periaatteet niiden hallinnointiin ja erityisesti tähän liittyvän päätöksenteon perustavaan toimivaltajakoon. Hallinnointia koskevien säännösten selkeyttämisellä samalla tehostettaisiin niiden valtion osakasintressien toteuttamista, jotka perustuvat yksityisoikeudellisen osakeyhtiöintituution tarjoamiin puitteisiin.

## 1.2. Keinot

### 1.2.1. Yleislaki

Valtionyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin yhtenäistää tarkastamalla yksittäisiä valtionyhtiöitä koskevia erityislakeja. Mahdollisimman laajasti valtionyhtiöt kattavan yhden lain antaminen olisi kuitenkin omistus- ja määräysvaltasäännösten yhtenäistämiseksi selvästi tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto. Tällaisella lailla voitaisiin samalla järjestää valtionyhtiöiden hallinnointi yleisemmälle pohjalle siitä riippumatta, onko näistä jo ennestään säädetty laissa vai ei.

Uudistuksen valmistelun yhtenä lähtökohtana on ollut eduskunnan ja valtioneuvoston välisten valtionyhtiöihin liittyvien asioiden käsittelyn rajojen selkeyttäminen. Ehdotettu yleislaki antaisi hallitukselle nykyistä joustavammat valtuudet toteuttaa valtionyhtiöitä koskevia tarpeellisia osakeomistusjärjestelyjä. Toisaalta eduskunnan asiana olisi päättää olennaisimmista osakeomistusmuutoksista eli valtion osakeomistuksen vähentämisestä alle tiettyjen määräysvallan kannalta merkittävien rajojen. Toisena lähtökohtana on ollut lain ensisijaisuus suhteessa muuhun valtionyhtiöitä koskevaan erityislainsäädäntöön. Ehdotus on laadittu siten, että sillä ei lainkaan puututa voimassa olevaan osakeyhtiölainsäädäntöön. Säännöstelyn kohteena tulisivat olemaan vain valtion toimenpiteet valtionyhtiöiden hallinnointia koskevien asioiden osalta. Lakia sovellettaisiin valtionenemmistöisiin pääyhtiöihin ja sen lisäksi eräiltä osin myös muihin osakeyhtiöihin, joissa valtiolla on merkittävä vähemmistöosakkaan asema.

Tällaisen lain kiistaton etu olisi nimenomaan sen yleisluonteisuudessa, koska laki koskisi valtionyhtiöitä yleensä, ei vain osaa niistä. Yleislakina säädös palvelisi myös tulevia tappeita; mahdollisesti myöhemmin perustettavista valtionyhtiöistä ei olisi tarpeen antaa erityissäännöksiä, ellei erityistä tarvetta yleislaista poikkeamiseen ilmene. Lakiin on tarkoituksenmukaista sisällyttää samalla säännökset toimivallasta ja päätöksentekojärjestyksestä muissakin valtion osakeomistuksen ja äänivallan vähenemiseen johtavissa järjestelyissä. Tärkeää yleislain soveltamisessa olisi lisäksi perusteltua poiketa valtion tulo- ja menoarviosta annettuun lakiin sisältyvästä osakkeiden luovutus-säännöksestä.

## 2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

### 2.1. Nykyinen tilanne

#### 2.1.1. Lainsäädäntö

Valtion erinäisten taloudellisten toimintojen järjestämisestä osakeyhtiöpohjalle on seurannut, että muun muassa osakasvallan käyttöä kaikissa valtionyhtiöissä sääntelee yksityisoikeudellinen osakeyhtiölaki. Valtion osakeomistuksesta on myös annettu erityissäännöksiä, vaikkakaan ei kaikkien valtionyhtiöiden osalta. Useat valtionyhtiöt on perustettu yksinkertaisella budjettipäätöksellä, minkä lisäksi eräissä tapauksissa on annettu erillinen asiaa koskeva laki. Tällaisia erillislakeja on voimassa kaikkiaan 11. Erityisen perusteen lain käyttämiselle ovat muodostaneet ne tapaukset, joissa perustettaville yhtiöille luovutetaan valtion kiinteää omaisuutta, mikä ei voi tapahtua ilman asiasta erikseen annettavaa lakia.

Valtionyhtiöiden perustamislakeihin sisältyvät luovutusvaltuudet on tarkoitettu yleensä kertaluonteista tapahtumaa säänteleviksi. Samaten on laita leimaveroa koskevilla säännöksillä. Myös yhtiöjärjestyksen laadintaa koskevat säännökset lienee tarkoitettu vain perustamisvaiheeseen liittyviksi. Kaikkiin valtionyhtiöiden perustamista koskeviin lakeihin sisältyvät lisäksi säännökset valtion vähimmäisomistusosuudesta yhtiön osakkeisiin. Säännökset lienee tarkoitettu pysyviksi, yhtiöjärjestyksiin otettaviin valtion määräysvaltaa turvaamaan tarkoitettujen määräysten pysyvyyttä varmista-

maan. Valtion osakeomistukselle säädetty vähimmäisraja vaihtelee eri laeissa yksinkertaisesta osake-enemmistöstä aina valtion sataprosenttiseen osakeomistukseen. Oheisesta taulu-

kosta ilmenee valtion osuudet kunkin yhtiön osakekannasta ja äänistä sekä vähimmäisomistusrajat ja niiden mahdollinen säädösperusta.

### VALTION OMISTUSOSUUS JA ÄÄNIVALTA VALTIONYHTIÖISSÄ SEKÄ SÄÄNNÖKSET VALTION VÄHIMMÄISOMISTUSOSUUDESTA (1.1.1990)

Yhtiö	Valtion osakepää- omasta %	Valtion osuus ääni- vallasta %	Valtion vähimmäis- omistus %	Vähimmäis- osuuden peruste
Oy Alko Ab	99,999	99,999	99,999	Laki 45/32 ja 459/68
Enso Gutzeit Oy	50,3	66,1	ei määrätty	
Finnair Oy	70,0	70,0	ei määrätty	
Imatran Voima Oy	95,6	95,6	51/75 <sup>1)</sup>	Laki 387/31 ja 192/47
Kehitysalue- rahasto Oy	99,6	99,6	51	Laki 65/71
Kemijoki Oy	77,3	77,3	51	Laki 458/52
Kemira Oy	99,996	99,996	51/75 <sup>1)</sup>	Laki 387/31 ja 192/47
Kokkolan Puhelin Oy	96,7	96,7	ei määrätty	
Liikenne- ravintolat Oy	60,0	60,0	ei määrätty	
Neste Oy	97,97	97,97	yli 50	Laki 469/46
Outokumpu Oy	57,3	57,3	51	Laki 387/31 ja 192/47 sekä 358/89
Oy Pohjolan Liikenne Ab	97,6	87,6	ei määrätty	
Postipankki Oy	100,0	100,0	51	Laki 972/87
Rautaruukki Oy	86,8	86,8	yli 51 <sup>2)</sup>	yhtiöjärjestys
Saimaan Kanava- laivat Oy	96,6	96,6	ei määrätty	
Oy Sisu-Auto Ab	97,8	97,8	51	yhtiöjärjestys
Suomen Malmi Oy	51,0	51,0	ei määrätty	
Suomen Vienti- luotto Oy	54,7	54,7	51	yhtiöjärjestys
Tekera Oy	92,2	92,2	51	Laki 291/79
Valmet Oy	79,8	79,8	60,0	Laki 537/50 ja 459/52
Valvilla Oy	99,4	99,4	yli 50	yhtiöjärjestys
Vammas Oy <sup>3)</sup>	77,7	77,7	75	Laki 373/90
Vapo Oy	100,0	100,0	100,0	Laki 1015/83
Oy Veikkaus Ab	99,6	99,6	ei määrätty	
Veitsiluoto Oy	88,8	88,8	51/75	Laki 387/31 ja 192/47
VTT Technology Oy	100,0	100,0	ei määrätty	
Oy Yleisradio Ab	99,98	99,98	90	Laki 216/34

<sup>1)</sup> Valtio vähintään 51,0 % sekä valtio ja Kansaneläkelaitos yhteensä vähintään 75,0 %

<sup>2)</sup> valtio + valtionyhtiö

<sup>3)</sup> yhtiö perustettu vuonna 1990

Valtion vähimmäisomistus on kaikissa perustamislaeissa määritelty osuutena yhtiön osakekannasta eli osakkeiden määrän, ei niiden tuottaman äänimäärän perusteella. Näissä laeissa on samalla edellytetty yhtiöjärjestykseen otettavaksi tarpeelliset määräykset valtion määräysvallan säilyttämisestä. Säännöksestä ei voida päätellä, tarkoitetaanko sillä vain lakiin sisältyvän omistusoikeusrajoituksen siirtämistä myös yhtiöjärjestykseen vai olisiko yhtiöjärjestyksiin tullut sisällyttää erityiset osakeomistuksen määrästä riippumattomat määräykset valtion määräysvallasta. Käytännössä yhtiöjärjestyksiin on vain kirjattu lakiin sisältyvät omistusrajoitukset.

Valtion osakkeenomistusta sääntelee myös valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 24 §:n 1 momentti, jota vastaava yleinen säännös oli jo aikaisemmin kumotussa valtion osakerahastosta annetussa laissa (229/40). Säännöksessä edellytetään eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla hankittujen osakkeiden luovutukselle eduskunnan suostumus. Se koskee kaikkea valtion osakeomistusta aivan riippumatta siitä, onko se valtionenemmistöisen vai jonkun muun osakeyhtiön osakkeissa. Säännöksen perustana ovat ilmeisesti valtion varainhoitoon liittyvät näkökohdat, eivät tarpeet kontrolloida valtion osakeomistuksessa tapahtuvien muutosten mahdollisesti aiheuttamia määräysvallan muutoksia.

Valtionyhtiöitä koskee myös valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden tarkastuksesta annettu laki (968/47), jossa määritellyt tarkastusvaltuudet lähtevät yhtiöiden ulkopuolisen valvonnan ja tarkastuksen tarpeista. Laissa valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtiontilintarkastajille varattu tarkastusoikeus on huomattavan laaja; se ulottuu muun muassa valtionenemmistöisten yhtiöiden tytäryhtiöihin.

### 2.1.2. Käytäntö

Valtionyhtiöiden hallinnointiin liittyviä kysymyksiä käsitellään, asiasta riippuen, sekä eduskunnassa että valtioneuvostossa ja sen alaisissa viranomaisissa. Valtionyhtiöiden osakkeet ovat irtainta omaisuutta, jota koskevat asiat kuuluvat yleisesti toimeenpanovallan haltijan ratkaistaviin, mutta valtionyhtiöiden kansantaloudellisen ja yhteiskuntapoliittisen merkityksen sekä valtion niihin kohdistaman huomattavan panostuksen vuoksi eduskunta on kuitenkin tavallista enemmän kytketty näitä

yhtiöitä koskeviin olennaisimpiin ratkaisuihin. Vaikka eduskunnan ja hallituksen toimivalta-rajat vaikuttavat suhteellisen selkeiltä, tulkintaongelmia tulee käytännössä esille suhteellisen useastikin, minkä vuoksi epäselvissä tulkintatilanteissa on ilmennyt tarvetta saattaa asia varmuuden vuoksi hallituksesta eduskunnan arvioitavaksi. Teoriassa työnjako on selvä: eduskunta määrää rajat laeilla ja budjetilla sekä yksittäistapauksellisilla osakkeiden luovutettavuutta koskevilla päätöksillään, hallitus ja erityisesti ministeriöt toteuttavat käytännön toimenpiteet edelläolevin rajoituksin.

Eduskunnan toimivaltuuksiin kuuluvat ensinnäkin kaikki valtionyhtiöihin liittyvät lainsäädäntötoimet, niin uusien lakien antaminen kuin voimassaolevien muuttaminen ja kumoaminen. Perusteen tälle voi muodostaa muun muassa tarve säännellä yhtiön toimintaa yleisestä lainsäädännöstä poikkeavasti, tarve järjestää valtion omistaja-asemaan liittyviä sisäisiä toimintatapoja ja -valtuuksia sekä voimassaolevan muun lainsäädännön vaatimukset. Viimeksimainitusta esimerkkinä ovat ne eri luovutuslakien luovutusvaltuussäännökset, joiden perustana on ollut hallitusmuodosta johtuva vaatimus säätää lailla valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta.

Eduskunta käyttää myös finanssivaltaa, jonka keskeisenä sisältönä on budjettivalta eli päättäminen valtion vuotuisesta tulo- ja menoarviosta. Siltä osin kuin valtionyhtiöiden perustamiseen tai niiden pääomarahoitukseen tarvitaan budjettirahoitusta, eduskunta viime kädessä ratkaisee rahoituksen tarpeen ja budjettiin hyväksyttävien määrärahojen käytön ehdot ja edellytykset. Näiden muotoon samoin kuin ajalliseen ulottuvuuteen budjettivallan käsitteen kannalta keskittyvät eräät periaatteelliset tulkintaongelmat. Budjetteihin voi luonnollisesti sisältyä muutakin valtionyhtiöihin kohdistuvaa yleisempää tai nimenomaisesti kohdistuvaa rahoitusta esimerkiksi lainojen ja avustusten muodossa, mutta näistä johdetut rajoitukset eivät yleensä perustu valtion omistajaintrasseihin.

Budjettivalta käsittää, eräin poikkeuksin, periaatteessa vain varainhoitovuoden eli sen vuoden, jolle budjetti vahvistetaan. Kysymystä siitä, saattaisivatko jotkin määräraha-perusteisiin sisältyvät eduskunnan tahdonilmaisut saada myös yli varainhoitovuoden ulottuvaa sitovaa vaikutusta, on pidetty jossain määrin tulkinnanvaraisena. Asialla on merkitystä eri-

tyisesti niiden valtionyhtiöiden osalta, joissa valtion enemmistöosakkuus ei perustu valtion vähimmäisomistusta sääntelevään nimenomaiseen lain säännökseen. Tiukin tulkinta antaisi täytäntöpanijalle mahdollisuuden varainhoitovuoden päätyttyä sellaisiin järjestelyihin, jotka toteutuessaan merkitsisivät valtion määräysvallan menettämistä yhtiössä. Käytännössä on eduskunnan valtionyhtiön perustamista tai osakepääoman korottamista varten hyväksymään määrärahaan katsottu liittyvän sellaisen valtion määräysvallan säilyttämistä edellyttävän nimenomaisen tai konkludenttisen tahdonilmaisun, josta poikkeamiseen myöhemmin vaadittaisiin aina eduskunnan kannanottoa.

Valtionyhtiöiden osakkeet niin kuin kaikki muutkin valtion omistamat osakkeet ovat irtainta omaisuutta, jonka luovuttamisesta päättäminen periaatteessa kuuluisi toimeenpanovalan haltijan ratkaistaviin asioihin. Valtion osakerahastolakiin otettiin kuitenkin aikanaan säännös, jonka mukaan eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla hankittujen osakkeiden luovutus voi tapahtua vain eduskunnan suostumuksella. Säännös, joka on edelleen voimassa valtion tulo- ja menoarviosta annettuun lakiin siirrettyinä, on mitä ilmeisimmin annettu valtionyhtiöitä silmälläpitäen, vaikka se muodollisesti koskee kaikkia valtiolle siinä tarkoitulla tavalla hankittuja osakkeita ja muita arvopapereita. Vaikka toimivalta luovutustilanteissa kuuluu eduskunnalle, ei käytännössä suinkaan aina ole selvää, mitä lainkohdan tarkoittaman luovutuskäsitteen piiriin kuuluu. Menettely itse suostumuksen hankkimiseksi on vakiintunut tapahtuvaksi tuloarvion perusteluissa, joskin joissakin tapauksissa suostumus on hankittu vapaamuotoisessa ponnassa annettuna vastauksena erilliseen hallituksen esitykseen.

Hallitus on toisinaan, periaatteellisissa ja taloudellisesti merkittävässä kysymyksissä, saattanut eduskunnalle tiedoksi varsinkin budjetin yhteydessä sellaisia valtionyhtiöihin kohdistuvia ratkaisuaikomuksiaan, joita puhtaasti oikeudellisesti tarkastellen ei olisi tarvinnut saattaa eduskunnan käsiteltäviksi. Tällä tavalla hallitus on antanut eduskunnalle mahdollisuuden ottaa kantaa sen käsiteltäväksi saatettuun asiaan, jolloin ratkaisuvallta on käytännössä siirtynyt eduskunnalle. Samoin on menetelty usein tilanteissa, joissa yksiselitteistä tulkintaa toimivallan rajoista ei ole ollut saatavilla, joskin asian saattamiselta eduskunnan käsiteltävien

on samalla edellytetty yleistä taloudellista tai periaatteellista merkittävyyttä. Eduskunnan käsiteltäväksi on saatettu muun muassa osakepääoman alentamiseen, huomattaviin suunnattuihin osakeanteihin ja valtionyhtiöiden pörssiin listautumiseen liittyviä kysymyksiä.

Ne valtionyhtiöitä koskevat asiat, jotka eivät edellä sanotun mukaisesti edellytä eduskunnan päätöstä tai hyväksyntää, kuuluvat hallituksen toimivaltuuksien piiriin. Valtioneuvostolle, tässä tarkoitettuna valtioneuvoston yleisistunnolle, on pidätetty yhtiöitä koskevaa muodollista päätösvaltaa varsin vähän, olennaisin osa omistajavalvontaan liittyvistä tehtävistä on keskittynyt ministeriöille niiden yleistoimivaltaan kuuluvina, ja jonkin verran myös ministeriöiden alaisille virastoille ja laitoksille.

Osakkeisiin liittyvät hallinnoimisoikeudet kuuluvat, jollei asiasta ole erityissäännöksiä, poikkeuksetta hallituksen toimivaltuuksien piiriin, sen sijaan taloudellisten oikeuksien käytössä on useita eduskunnan toimivallasta johtuvia rajoituksia kuten edellä on todettu. Valtioneuvosto käsittelee lähinnä vain yhtiöitä yleisesti koskevia tai sille erikseen alistettavia kysymyksiä. Toimivaltaansa ministeriöihin nähden voi valtioneuvosto itse laajentaa määräämällä, että tietynlaiset asiat on saatettava valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäviksi, vaikkakaan tämäntapaisia päätöksiä ei ole tehty. Myös eduskunta voi budjettimäärärahojen osalta asettaa ehdoksi, että niiden käytöstä tai käytön perusteista määrää valtioneuvosto.

Hallitustasollakin on omat poikkeamansa periaatteellisesta toimivallan jaosta. Tällaisia ovat nimenomaan valtionyhtiöiden osakepääomakorotuksia ja valtion yhtiökokousedustajien nimeämistä koskevat asiat, jotka säännömukaisesti käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, vaikka yleistoimivalta itse asiassa kuuluisi asianomaisille ministeriöille. Näiden asioiden käsittely valtioneuvostossa perustuu pitkäaikaiseen käytäntöön, joka saa oikeutuksensa kyseisten asioiden merkityksellisyyteen rakentuvasta alistuskäytännöstä. Se että yhtiökokousedustaja, joksi käytännössä valitaan asianomainen ministeri, valitaan valtioneuvostossa, saattaa perustua myös tietynlaisiin sopivuusnäkökohtiin samoin kuin mahdollisuuteen antaa tässä yhteydessä valittavalle henkilölle tarpeellisia toimintaohjeita yhtiökokouksen varalta. Osakehankintojen kohdentamista koskevat asiat edellytetään aikaisemmasta poiketen valtion vuoden 1990 tulo- ja menoarvioesityk-

sessä nimenomaisesti käsiteltäväksi valtioneuvostossa. Valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään paljon muitakin valtionyhtiöitä koskevia asioita, mutta niiden osalta ei mainitunlais-ta käytäntöä ole kehittynyt, vaan asianomai-nen ministeri harkitsee yksittäistapauksissa tarpeen viedä asia valtioneuvoston käsittelyyn.

Ministeriötasolla käsiteltävät asiat ovat, mi-nisteriöille edellä mainitusta yleistuomivallasta johtuen, varsin moninaiset. Valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelun lisäksi olen-naisen osan näistä muodostavat kunkin minis-teriön hallinnonalaansa kuuluviin yhtiöihin nähden harjoittama ohjaus, valvonta ja seu-ranta, jotka sinänsä muodollisesti ovat puha-taasti hallinnon sisäisiä tehtäviä mutta käytän-nössä edellyttävät kiinteätä yhteistoimintaa yri-tysten kanssa. Erityisesti yhtiöiden seurannan tarkoituksena on parantaa valmiuksia valtion omistajaintressien kannalta merkittävien kysy-mysten käsittelyyn. Yleistuomivallasta antaa näis-sä asioissa varsin pitkälle ulottuvan muodollis-en päätösvallan ministeriöille siltä osin kuin eduskunta tai valtioneuvosto toimivaltansa puitteissa tekemillään ratkaisuilla ei ole tätä rajoittanut.

Valtionyhtiöiden joukossa on muutamia sel-laisia liiketoimintoja harjoittavia yhtiöitä, jois-sa osakkeenomistajan valtaa ei käytä minis-teriö vaan sen alainen virasto tai laitos. Nämä yhtiöt ovat luonteeltaan erityisesti kyseisen vi-raston tai laitoksen toimintoja tukevia, ja niiden rahoitukseen tarvittavat määrärahat on budjetoitu asianomaisen viraston tai laitoksen käyttöön, joka voi niistä päättää samoin edel-lytyksin kuin muista määrärahoistaan. Virasto tai laitos päättää itsenäisesti muistakin omista-javalvontaan kuuluvista asioista, mikäli edus-kunnan tai hallituksen toimivaltuudet eivät sitä joltakin osin rajoita.

## 2.2 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti tammi-kuussa 1987 työryhmän selvittämään valtion osakeomistusta valtionyhtiöissä ja muissa yhtiöissä ottaen huomioon valtioneuvoston ja kauppa- ja teollisuusministeriön mahdollisuudet toteuttaa järjestelyjä, jotka koskevat osakeisiin liittyviä hallinnollisia järjeistämistoimia tai valtionyhtiöiden pääomahuoltoa, ja esittä-mään näitä koskevia mahdollisia kehittämis-aloitteita. Tämä valtion osakeomistustyöryhmä

jätti muistionsa ministeriöille toukokuussa 1987. Muistiosta pyydettiin oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön lausunnot.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti sittem-min, toukokuussa 1989 uuden työryhmän sel-vittämään valtionyhtiöitä koskevan erillislainsäädännön yhtenäistämistä, jossa työssä edellä mainitun työryhmän selvitys toimi perustana. Työryhmän tuli erityisesti arvioida valtionyhtiöitä koskevan erillislainsäädännön yhtenäis-tämisarvetta, selvittää käytettävissä olevat eri yhtenäistämisvaihtoehdot, ja tehdä tarvittaessa ehdotus yhtenäistämistoimenpiteiksi. Tämä valtionyhtiölainsäädäntötyöryhmä luovutti muistionsa ministeriöille joulukuussa 1989. Työryhmä päätyi suosittamaan lähinnä val-tionyhtiöitä koskevan yleislain antamista.

Hallituksen esitys on valmisteltu kauppa- ja teollisuusministeriössä virkatyönä viimeksi mainitun työryhmän ehdotuksen pohjalta. Val-misteluvaiheessa ministeriö on pyytänyt lau-sunnon valtioneuvoston kanslialta, oikeus-ministeriöltä, valtiovarainministeriöltä ja muil-ta ministeriöiltä, joiden hallinnonalaan kuuluu valtionyhtiöitä, pankkitarkastusvirastolta sekä kaikilta pääyhtiöiksi katsottavilta valtionyhtiöiltä. Esityksessä on varsin pitkälle huomioi-tu lausunnoissa esitetyt näkökohdat.

## 3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole erityisiä taloudellisia vaiku-tuksia. Lain tarkoituksena on selkeyttää toimi-valtarajoja siinä tarkoitettujen yhtiöiden hal-linnoinnissa ja se tulisi jossain määrin vähentä-mään tiettyjen asioiden käsittelemistä eduskun-nassa.

## 4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Perustuslain valtionaloussäännösten uudis-tamiskomitean mietinnön pohjalta on hallitus antanut eduskunnalle esityksen, jossa muun muassa ehdotetaan hallitusmuotoon otettavaksi säännös, jonka mukaan valtion osakasvallan käytöstä valtionyhtiöissä säädetään lailla. Nyt ehdotetun lain antaminen ei kuitenkaan ole suoranaisesti riippuvainen mainitun esityksen käsittelystä.



Eduskunnalle tultaneen myös antamaan hallituksen esitys asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa annetun lain muuttamisesta, jonka mukaan yleistoimivalta muualla lainsäädännössä valtioneuvoston tehtäväksi osoitetuissa asioissa tulisi nykyisestä poikkeavasti olemaan vain valtioneuvoston ohjesäännössä (995/43)

erikseen lueteltavissa asioissa yleisistunnolla ja muissa asianomaisilla ministeriöillä. Nyt ehdotetussa laissa valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi osoitettujen asioiden säilyttäminen edelleen yleisistunnon käsiteltävinä edellyttäisi tällöin asian huomioon ottamista valtioneuvoston ohjesäännössä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Soveltamisala.* Pykälässä on määritelty lain soveltamisala. Kysymyksessä on lähinnä valtionyhtiöiden hallinnointia koskeva yleislaki, joka syrjäyttäisi sen kanssa ristiriidassa olevat säännökset. Tätä voidaan pitää perusteltuna varsinkin hallinnonin yhtenäistämistavoitteen kannalta. Erityisesti on syytä todeta, että erityislakeihin sisältyvät valtion vähimmäisomistusta koskevat säännökset jäisivät edelleen ehdotettua lakia täydentävinä noudatettaviksi, jollei niitä tarkisteta tai kumota. Lain antamisen yhteydessä ehdotetaan kuitenkin kumottavaksi kokonaan viisi ja osittain yksi teollista toimintaa harjoittavaa valtionyhtiötä koskevaa lakia, jolloin niihin sisältyneet toisistaan jossain määrin poikkeavat vähimmäisomistussäännökset samalla poistuisivat.

Lakia sovellettaisiin taloudellista toimintaa harjoittaviin valtionyhtiöihin. Määritelmä on varsin laaja, ja se kattaa käytännöllisesti katsoen kaikki valtionyhtiöt. Periaatteessa se rajaisi lain soveltamisalan ulkopuolelle vain sellaiset aatteellista toimintaa harjoittaviksi luonnehdittavat yhtiöt, joiden perustamiselle osakeyhtiölaki ei aseta esteitä. Lakia ei kuitenkaan ole välttämättä tarkoituksenmukaista soveltaa ainakaan kaikilta osin kaikkiin valtion määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi tietyt rajaukset. Yleislain tarve on nähtävissä erityisesti teollisuus- tai liiketoimintaa harjoittavissa niin sanotuissa valtioneuromistoisissa pääyhtiöissä.

Valtion niin sanotuista uusimuotoisista liikelaitoksista on annettu yleislaki, jonka mukaan erityisellä laitospohjaisella lailla voidaan muodostaa suhteellisen väljin toimintavaltuuksin varustettuja laitoksia, jotka eivät kuitenkaan

ole itsenäisiä valtiosta erillisiä juridisia yksiköitä. Tällaisten laitosten osakehankinnoista, osakeluovutuksista ja osakkeiden hallinnoinnista sisältyy edellä mainittuun yleislakiin asianomaiset säännökset, minkä vuoksi on perusteltua jättää kyseinen valtion osakeomistuksen muoto ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Erityistä tarvetta lain soveltamiseksi kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiötyypistä toimintaa harjoittaviin yhtiöihin ei ole liioin havaittu, vaikka nämä olisivatkin luettavissa valtionyhtiökäsitteen piiriin. Asunto-osakeyhtiö on erityislainsäädäntöön perustuva yhteisömuoto, sen sijaan kiinteistöosakeyhtiötä ei ole määritelty lainsäädännössä. Kiinteistöosakeyhtiönä yleensä pidetään osakeyhtiölain mukaista yhtiötä, jonka pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistus tai hallinta. Puhtaasti tällaista toimintaa harjoittavaan yhtiöön ei ehdotettua lakia ole tarkoituksenmukaista soveltaa. Kun kiinteistö-osakeyhtiöksi luonnehdittava yhtiö saattaa tosiasiallisesti harjoittaa muutakin liiketoimintaa tai toimia esimerkiksi holding-yhtiönä konsernin johtajana, on säännöksessä varauduttu supistamaan rajausta yksittäistapauksessa antamalla valtioneuvostolle valtuus päättää poikkeustapauksista.

Laki koskisi vain valtion välittömään osakeomistukseen perustuvaa osakasvallan käyttöä. Laki ei siten koskisi muun muassa valtionyhtiöiden tytäryhtiöitä, joiden hallinnointi on järjestettävä toisin keinoin.

Valtiolla on myös useissa yksityisissä yhtiöissä huomattava vähemmistöosakkaan asema. Kun ehdotetun lain antamisella pyritään yhtenäistämään osakeomistuksen hallinnointimenettelyjä, voidaan pitää perusteltuna, että valtionyhtiöiden hallinnointiin soveltuvia periaatteita noudatettaisiin soveltuvin osin myös



muiden valtion huomattavien osakeomistusten hallinnointiin, asettamatta kuitenkaan tiukasti määrättyä rajaa tälle. Merkittävänä vähemmistöomistusta olisi pidettävä ainakin silloin, kun valtio omistaa yhtiön osakekannasta määrävähemmistön hallintaan tuottavan osuuden. Vähempääkin osuutta voidaan pitää merkittävänä, yhtiön toimialasta ja toiminnan luonteesta riippuen. Tällaisena ei kuitenkaan voitane pitää osakeyhtiöoikeudellisten vähemmistösuojasäännösten alittavaa osuutta.

2 §. *Määritelmät.* Lain soveltamisen kannalta olennaista on valtionyhtiön käsitteen määrittely. Se on määritelty 1 momentissa valtion yhtiössä hallitseman äänivallan perusteella. Eräissä yhteyksissä käytetty nimike valtionenemmistöinen osakeyhtiö ei, jos lähtökohtana pidetään valtion määräysvaltaa yhtiössä, ole välttämättä asian tilaa parhaiten kuvaava, vaikkakin myös valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden tarkastuksesta annettu laki perustuu äänivallan pohjalle rakennetulle määräysvaltakäsitteelle. Kun valtionyhtiö -nimikettäkin on eräissä säädöksissä käytetty ja kun se on myös sekä valtion tulo- ja menoarviossa että hallinnossa käytettäväksi vakiintunut, ehdotetaan se tässä myös laissa omaksuttavaksi.

Pykälän 2 momentissa on valtionyhtiön käsitteeseen liittyvän määräysvallan sekä määränemmistövallan ja määrävähemmistön määrittelyt. Määräysvalta yksinkertaisen äänenenemmistön hallintana merkitsee mahdollisuutta päättää yhtiökokouksessa kaikista tavanomaisista yhtiökokouksen tehtäviin kuuluvista asioista ilman muiden osakkaiden myötävaikutusta. Määränemmistövalta käsittää mahdollisuuden päättää yksin sellaisista yhtiökokouksessa tehtävistä päätöksistä, joiden osalta on osakeyhtiölaissa edellytetty yksinkertaista äänenenemmistöä suurempaa kannatusta. Tällaista vaaditaan muun muassa yhtiöjärjestyksen muuttamiseen, suunnatun annin toteuttamiseen ja fuusioitumiseen. Valtion osakkeenomistuksen luonteen kannalta perusteltuna voidaan pitää määränemmistökäsitteen sitomista osakeyhtiölain edellyttämään yhtiöjärjestyksen muuttamiseksi tarvittavaan enemmistöön ottaen huomioon yhtiöjärjestyksen luonteen osakeyhtiölakia täydentävänä normistona. Nykyisin osakeyhtiölakiin sisältyvät määränemmistösäännökset ovat yhteneväisiä (2/3 osakkeista ja äänistä), mutta esimerkiksi arvopaperimarkkinalakikomitea on esittänyt suunnattujen antien toteuttamisvaatimuksia tiukennettavaksi

nykyisestä. Määrävähemmistö on momentissa määritelty käänteiseksi määränemmistön hallinnan tuottavalle osuudelle eli voimassa olevan osakeyhtiölain mukaisesti yhdeksi kolmannekseksi osakkeista tai äänistä.

Lain soveltamisen perustana on valtion välitömän osakeomistuksen tuottamat oikeudet. Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos ovat eduskunnan vastuulla toimivia julkisoikeudellisia laitoksia, joiden omaisuus on eri asemassa kuin muut valtiontalouden piiriin luettavat varat. Laissa on selvyuden vuoksi todettu mainitun eräänlaisen valtion välillisen osakeomistuksen olevan vaikutukseton valtion osakeomistusosuuksia laskettaessa.

On huomattava, että valtionyhtiökäsite tässä yhteydessä määrittelee vain lain soveltamisalan, ei sitä minkä suuruista osakeomistusta voidaan kussakin yhtiössä valtion etujen kannalta pitää tarkoituksenmukaisena.

3 §. *Osakehankinnat.* Lain 3—5 §:ssä on yleiset periaatteet eduskunnan ja hallituksen välisestä toimivallasta osakeomistusmuutostilanteissa. Lähtökohtana on valtioneuvoston yleistä toimivaltaa eduskunnan budjettivallasta ja valtion määräysvallan kannalta olennaisten osakeluovutusten eduskuntakäsittelystä johtuvien rajoitusten.

Lain 3 §:n 1 momenttiin sisältyy osakkeiden yleiset hankintaperiaatteet. Ne koskevat kaikkea vastikkeellista osakehankintaa valtionyhtiöissä ja valtionyhtiöiksi hankinnan kautta tulevista yhtiöissä saantomuodosta (merkintä, osto, lunastus) riippumatta. Hallituksen valtuudet ovat pitkälle riippuvaiset siitä, missä muodossa tarvittavat varat budjetoidaan. Eduskunta voi liittää määrärahan käytölle oikeudellisesti sitovia ehtoja ja edellytyksiä, mikä luonnollisesti rajoittaa hallituksen päätösvaltaa asiassa. Joustavimmillaan budjetointi voisi tapahtua väljästi määritellyn käyttötarkoituksen puitteissa määrärahalta, jonka käytölle ei ole asetettu erityisiä ehtoja tai edellytyksiä. Säännöksen lähtökohtana on, että valtioneuvosto päättää osakehankinnoista, jollei budjetissa ole katsottu tarpeelliseksi määrätä asian päättämisestä muulla tasolla.

Pykälän 2 momentti sisältää poikkeuksen edellisessä momentissa säädettyyn yleistöimivaltaan. Normaalisti valtion edustaja yhtiökokouksessa voisi, mikäli budjettiin sisältyy tarkoitukseen sopiva määräraha eikä edustaja ole saanut poikkeavia toimintaohjeita, myötävaikuttaa osakepääoman korotuspäätökseen

tai yhtiön hallitukselle annettavaan korottamisvaltuuteen. Edellytyksenä tällöin on, että valtion määräysvalta- tai määräenemmistöasemaa ei menetettäisi, vaikka jostakin syystä itse osakemerkintää ei myöhemmin suoritettaisikaan. Jos sen sijaan vaarana on valtion määräävän aseman menettäminen sen johdosta, ettei valtio pysty täysimääräisesti osakemerkintäoikeuttaan käyttämään esimerkiksi yhtiön hallitukselle annettujen liian suurien korotusvaltuuksien vuoksi tai siksi, että hallitukselle on annettu valtuudet suunnatun annin toteuttamiseksi, ei valtion edustaja saisi myötävaikuttaa päätökseen ehdotetun säännöksen nojalla ellei eduskunta ole toimenpiteelle antanut suostumustaan. Säännös täydentäisi 5 §:ssä mainittua osakkeiden luovuttamista ja siihen rinnastettava osakejärjestelyjä koskevaa säännöstä.

4 §. *Osakkeiden luovutus.* Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi valtion omistamien osakkeiden luovuttamisesta niissä tapauksissa, joihin ei liity valtion määräävän aseman menettämistä. Säännös poikkeaa voimassa olevasta valtion tulo- ja menoarviosta annetusta laista, milloin luovutus koski eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla hankittuja osakkeita ja se määrältään ylittäisi lain nojalla annetussa asetuksessa mainitun markkarajan. Muutosta on lähemmin perusteltu jäljempänä 7 §:n kohdalla.

Luovutusvaltuudet on katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajata pääsääntöisesti sellaisiin luovutuksiin, joista saatava vastike vastaa käypää arvoa. Vain poikkeustapauksissa, milloin luovutukseen liittyvät erityiset olosuhteet sitä vaativat, voitaisiin tästä eduskuntaa kuulematta poiketa. Olennainen käyvän hinnan alittaminen saattaisi kuitenkin tapahtua vain eduskunnan suostumuksella. Näiden rajojen määrittely jäisi viime kädessä hallituksen tehtäväksi ja vastuulle. Kun käyvän hinnan määrittelyyn ei ole löydettävissä yksiselitteistä menetelmää, ei asiasta ole lakiin katsottu olevan liioin asianmukaista sisällyttää erityistä määrittelyperustetta. Lähtökohtana olisi kuitenkin jonkin yleisesti luotettavaksi tunnustetun vaihdanta-arvon määrittelymenetelmän käyttö.

Pykälän 2 momentissa on luovutukseen rinnastettu fuusio ja vapaaehtoinen selvitystilamenettely niiden toteuttamisesta aiheutuvien tosiasiallisten seuraamusten johdosta. Sulautumisessa eli fuusiossa ei varsinaisesti ole kysymys osakkeiden luovuttamisesta, vaan itse asiassa sulautuvan yhtiön vapaaehtoisesta purkamises-

ta siten, että sen varat ja velat siirtyvät vastaanottavalle yhtiölle yleisseuraantona. Sulautuvan yhtiön osakkeenomistajat saavat korvaukseksi tästä fuusiovastikkeeseen, jonka määrä on riippuvainen sulautuvan yhtiön osakkeiden arvosta ja joka normaalitapauksessa käsittää vastaanottavan yhtiön osakkeita, mutta voidaan sopia myös muuksi omaisuudeksi tai rahaksi. Eräitä poikkeustapauksia lukuun ottamatta päätös on tehtävä 2/3 enemmistöllä sekä yhtiön osakkeista että äänistä. Milloin valtiolla on 1/3:aa pienempi osake- ja äänimäärä tietystä yhtiössä, se ei tämän perusteella kykene estämään fuusion toteuttamista, jos muut osakkaat sitä haluavat.

Osakeyhtiölaki sisältää säännökset sekä vapaaehtoisesta että pakollisesta selvitystilamenettelystä. Jälkimmäiseen on ryhdyttävä yhtiön oman pääoman pienennettyä tiettyä rajaa alemmaksi eikä toimiin pääoman vakauttamiseksi ryhdytä. Jos yhtiön pääomaa pyritään vakauttamaan selvitystilan välttämiseksi esimerkiksi osakepääoman korotuksin, saattaa mainitunlaisiin toimenpiteisiin ryhtyminen valtion puolelta edellyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi määräraha-asiana. Silloin kun on kysymys vapaaehtoisesta selvitystilamenettelystä valtio voi samansuuruisin äänijä osakeomistusosuuksin kuin fuusiossakin vaikuttaa tehtävään päätökseen.

5 §. *Eduskunnan suostumus.* Laissa ehdotetaan luopumista valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuja rajoituksista osakkeiden luovutustilanteissa. Poikkeussäännökseen perustuvana luovutuskieltoa voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena kontrollimuotona, koska se sinällään ei takaa valtion määräysvallan säilymistä valtionyhtiöissä ja koska se toisaalta, nykyisessä lievennetyssäkin muodossa, saattaa käytännössä toimia tarkoituksenmukaisten osakeomistusjärjestelyjen toteuttamista rajoittavasti. Valtion määräämisvaltaintressit yhtiöissään tulisi toteuttaa muilla keinoilla, ja poistaa samalla osakkeiden luovutuskielto. Tätä tarkoittava säännös sisältyy ehdotuksen 7 §:n 1 momenttiin.

Edellä oleva muutos merkitsisi käytännössä valtioneuvoston toimivallan laajenemista, koska osakkeiden luovuttamiselle ei olisi enää tarpeen saada eduskunnan suostumusta niissäkään tapauksissa, joissa osakkeet on aikanaan hankittu valtiolle eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla. Tämän vastapainoksi ehdo-

tetaan, että eduskunnalle pidettäisiin päätösvalta valtion omistusoikeuden kannalta olennaisimmissa kysymyksissä, eli sen suostumusta edellytettäisiin osakejärjestelyihin, joiden takia valtio menettäisi joko määränemmistönsä tai yksinkertaisen ääntenemmistön yhtiössä. Näistä yksinkertaisen ääntenemmistön hallintaa tuottaa kontrollivallan kaikkien tavantomaisten yhtiökokouspäätösten suhteen, joita ovat tyypillisimmillään tilinpäätökseen liittyvät asiat ja yhtiökokouksen päättävät henkilövallinnat. Esimerkkeinä muista tähän ryhmään kuuluvista asioista voidaan mainita osakepääoman korotus, milloin se ei edellytä yhtiöjärjestyksen muutosta, ja yhtiön johdolle mahdollisesti annettavat liiketoimintojen hoitoa koskevat ohjeet. Osakeyhtiölakiin sisältyy myös useita säännöksiä, joissa edellytetään tietyissä tilanteissa yhtiökokouspäätökset tehtäväksi määränemmistöllä eli kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä ja kokouksessa edustetuista osakkeista. Tähän ryhmään luettavia päätöksiä ovat erityisesti yhtiöjärjestyksen muuttaminen, niin sanotun suunnatun annin toteuttaminen sekä yhtiön vapaehtoisen purkamisen tai sulauttamisen toiseen yhtiöön.

Kun laki on tarkoitettu koskemaan soveltuvin osin myös muita kuin valtionyhtiöitä, ehdotetaan yhdeksi eduskunnan suostumusta vaativaksi rajaksi lisäksi määrävähemmistön menetystä. Määränemmistösäännöksistä johtuva määrävähemmistövalta on periaatteessa ja käytännössäkin merkittävä, koska määränemmistöä edellytetään tietyissä yhtiön toiminnan kannalta olennaisissa päätöksissä, niin kuin edellä on todettu. Osakkaan hallitessa yli kolmannesta joko äänistä tai osakkeista voi hän yksinään estää mainitunlaisen päätöksen syntymisen joko vastustamalla sitä tai jopa vain pidättäytymällä äänestyksestä.

6 §. *Valtioneuvoston toimivalta.* Valtioneuvoston toimivalta määräytyy asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain (79/22) ja valtioneuvoston ohjesäännön mukaan. Laissa on yleistoimivalta hallitus- ja hallintoasioissa pidätetty valtioneuvostolle. Tiettyjä asioita lukuunottamatta näitä voidaan kuitenkin sen mukaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistavaksi. Valtioneuvoston ohjesäännöksessä taas on lueteltu ne asiat, jotka kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviin muiden valtioneuvostolle kuuluvien asioiden tullessa asianomaisessa ministeriössä ratkaistaviksi. Siihen sisältyy myös yleis-

säännös siitä, että yleisistunnossa käsitellään vuonna 1931 tai myöhemmin annetun lain tai asetuksen mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat, mikäli niitä ei ole uskottu ministeriön ratkaistaviksi.

Edellä olevista asioiden käsittelyperiaatteista johtuu, että yleistoimivalta valtionyhtiöiden hallinnointia koskevissa asioissa, kun näitä ei ole säädöksin osoitettu valtioneuvoston tehtäväksi, kuuluu asianomaisille ministeriöille. Käytännössä on tästä kuitenkin jossakin määrin poikettu, kuten edellä yleisperusteluiden yhteydessä on todettu. Yksittäisiä asioita voi ministeri alistaa valtioneuvostolle niiden laajakantoisuuden tai periaatteellisen merkityksen perusteella. Nykyisin yleisistunnossa käsiteltävien asioiden muodollista käsittelyjärjestystä voidaankin perustella tällä alistusmenettelyllä, vaikkakaan nimenomaista päätöstä alistettavan asian ottamisesta valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ei liene koskaan tehty. Valtionyhtiöiden yhteiskunnallinen merkitys ja niiden edustamat huomattavat varallisuusarvot huomioonottaen olisikin perusteltua, että yleisistunto käsittelee niin ne asiat, jotka nykyisinkin käytännön mukaan siellä säännönmukaisesti käsitellään, että erät niistä asioista, joita yksittäistapauksissa on sen käsiteltäväksi saatettu.

Pykälän 1 momentissa on määritelty valtioneuvoston ja ministeriöiden välinen sisäinen toimivaltajako luettelemalla siinä valtioneuvostossa käsiteltävät asiat, mikä merkitsisi lueteltujen asioiden käsittelyä yleisistunnossa. Nämä vastaavat pitkälle nykyistä käytäntöä käsittäen lähinnä yhtiöiden pääomahuoltoon, valtion omistajaintressien kannalta keskeisiin yleisiin periaatteisiin ja valtionyhtiöiden hallinnoinnin yhtenäisyyden varmistamiseen liittyviä asioita. Muilta osin päätösvalta kuuluisi sille ministeriölle, jonka hallinnonalaan valtionyhtiö kuuluu tai, muun yhtiön ollessa kysymyksessä, ministeriö, jolle tehtävä on uskottu.

Nykyisten valtionyhtiöiden joukossa on eräitä, joissa valtion osakkeenomistukseen kuuluvia oikeuksia käyttää ministeriön alainen virasto tai laitos itsenäisesti. Näiden yhtiöiden liiketoimintojen kyseisen viraston tai laitoksen toimintoja tukevan luonteen johdosta on pidetty tarkoituksenmukaisena budjetoida niiden rahoitukseen tarvittavat määrärahat asianomaisen viraston tai laitoksen käyttöön. Virasto tai laitos on voinut päättää kyseisistä määrärahoista samoin edellytyksin kuin muistakin

määrärahoistaan sekä muutoinkin päättää omistajavalvontaan kuuluvista asioista. Kun mainitunlaisia järjestelyjä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, on 2 momentissa ehdotettu virastojen ja laitosten se osakkeiden hallinta, joka niille on esimerkiksi budjetissa uskottu, erotettavaksi valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivallasta. Osakasvallan käyttöä suhteessa eduskuntaan rajoittaisi kuitenkin samat lakiin sisältyvät säännökset kuin valtioneuvostoakin.

7 §. *Eräiden säännösten soveltaminen.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että ehdotetussa laissa tarkoitettuihin osakeluovutuksiin ei sovelleta valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 24 §:n 1 momenttia. Voimassaolevan valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 24 §:n mukaan ”sellaisia valtion omistamia osakkeita, osuustodistuksia ja muita arvopapereita, joiden hankinta on tapahtunut eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla, ei saa luovuttaa toiselle ilman eduskunnan suostumusta”. Säännös otettiin aikanaan, hallituksen esityksessä asiaa perustelematta, valtion osakerahastosta annettuun lakiin, ja se on sisällöltään säilynyt muuttumattomana osakerahastolain kumoamisen jälkeen tililakiin sisällytettynä sen kaikissa muutosvaiheissaankin.

Säännös koskee kaikkea valtion mainitulla tavalla hankittua osakeomistusta eikä vain valtionyhtiöiden osakkeita, vaikkakin viimeksi mainittujen saattaminen valtion varsinaisen kirjanpidon piiriin oli rahaston perustamisessa keskeistä. Säännöksen perustana ovat mitä ilmeisimmin valtion varainhoitoon liittyvät näkökohdat. Se ei sinänsä turvaa valtion määräysvallan säilymistä valtionyhtiöissä vaikkakin määräysvallasta luopuminen osakkeita luovuttamalla on mahdollista vain eduskunnan suostumuksella.

Hallitusmuodon mukaan on muun muassa valtion maaomaisuuden ja tuloatuottavien oikeuksien toiselle luovuttamisen ja panttaamisen edellytyksenä, että tämä on laissa myönnetty. Vastakohtaispäätelmän mukaisesti muunlaisen omaisuuden luovuttaminen ei siten edellytä eduskunnan myötävaikutusta, vaan siitä päättävät asianomaiset toimeenpanovaltaa edustavat viranomaiset. Koska osakeyhtiön osakkeet ovat irtainta omaisuutta, merkitsee valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain säännös poikkeusta yleisesti valtion irtainta omaisuutta koskevaan pääsääntöön. Yleisten

laintulkintaperiaatteiden mukaisesti sitä tulisi poikkeussäännöksenä tulkita suppeasti eli muun muassa rajoittua sen soveltamisessa vain varsinaisiin luovutustilanteisiin. Vaikka pääsääntö onkin selvä, käytännössä voi syntyä tilanteita, joiden yhteydessä tulkintaherkkyys kasvaa säännöksen laveamman tulkinnan suuntaan. Hyvänä esimerkkinä tästä ovat ne moninaiset tilanteet, jotka liittyvät yhtiön purkamiseen.

Valtion tulo- ja menoarviota koskevaa lakia viimeksi uudistettaessa lakia tarkistettiin luovutuskiellon osalta siten, että osakkeita voidaan rajoitetusti luovuttaa ilman eduskunnan suostumustakin. Lain mukaan suostumusta ei tarvita, mikäli luovutusta on asetuksella säädettyävällä tavalla pidettävä merkitykseltään vähäisenä. Voimassa olevassa valtion tulo- ja menoarviosta annetussa asetuksessa (424/88) tämä edellytys täyttyy, milloin varainhoitovuonna luovutettavien, samaa yhteisöä koskevien arvopapereiden käypä arvo ei yhteensä ylitä kolmea miljoonaa markkaa, arvopaperit luovutetaan vähintään niiden käyvästä arvosta ja luovutus ei merkitse valtiolla olevan yksinkertaisen ääntenenemmistön tai määränemistön- tai määrävähemmistöosuuden menettämistä. Tarkistus ei kuitenkaan merkitse periaatteellista muutosta luovutuskieltoon, se vain mahdollistaa vähäisemmät osakejärjestelyt asiaa erikseen eduskuntaan saattamatta. Säännös on rakennettu luovutettavan omaisuuden arvon osalta valtion kiinteän omaisuuden luovutusta koskevien periaatteiden mukaiseksi.

Ilman muutosta on näköpiirissä tulkintavaikeuksia muun muassa sen seikan selvittämiseksi, kuuluvatko ne valtionyhtiöiden osakkeet, jotka hankitaan valtion vuoden 1990 menoarviossa uusitun yleisvaltuusluonteisen määrärahamomentin varoilla, säännöksen soveltamisen piiriin. Jos säännöstä tulkitaan edellä esitetyn mukaisesti suppeasti, on todennäköistä, että uusien osakkeiden katsottaisiin jäävän lain soveltamisen ulkopuolelle, koska budjetissa ei ole nimetty määrärahan käytön kohteita eivätkä sen perusteella toteutetut hankinnat siten täyttäisi säännöksen määritelmää hankinnoista, jotka ovat tapahtuneet ”eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla”. Käytännön seurauksena tästä tulisi olemaan valtionyhtiöiden osakkeiden uudenlainen lisäluokittelu sellaisiin osakkeisiin, jotka on aikaisemmin hankittu, ja joita ei voitaisi eduskunnan suostumuksesta

luovuttaa, ja myöhemmin hankittuihin, joihin luovutussuostumusta ei tarvittaisi.

Pykälän 2 momentissa lakia ehdotetaan sovellettavaksi varsinaisten osakkeiden ohella soveltuvin osin myös niihin liittyviin luovutettaviin oikeuksiin sekä vaihtovelkakirjoihin, koska niiden luovutuksesta yleensä seuraa valtion suhteellisen osakeomistuksen pienentyminen asianomaisessa yhtiössä. Luovutettavia oikeuksia ovat erityisesti osakeantitodistukset ja -liput, vaihtovelkakirjat taas ovat yhtiön liikkeelle laskemia velkakirjoja, joiden haltijat ovat lainaehdotuksen mukaisesti oikeutettuja vaihtamaan velkakirjojaan uusiin yhtiön osakkeisiin.

8 §. *Tarkemmat säännökset.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi tavanomainen asetuksenantovaltuutus. Tässä vaiheessa ei ole vielä tarkasti nähtävissä, missä määrin lain soveltaminen myöhemmin vaatisi yksityiskohtaisempia säännöksiä. Kysymykseen saattaisivat tulla muun muassa säännökset valtion etujen huomioonottamisesta valtionyhtiöiden yhtiöjärjestyksissä, valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön toimivallan tarkemmasta määrittelys-

tä sekä 4 §:ssä tarkoitettun käyvän hinnan määrittelyperusteista ja erityisten olosuhteiden tarkentamisesta.

9 §. *Voimaantulo.* Lain voimaantulosääntönsä ehdotetaan kumottaviksi valtion teollisuusyhtiöitä koskevat erityislait, viisi kokonaan ja yksi osittain. Kyseiset lait ovat muodoltaan niin sanottuja luovutuslakeja, joiden sisällöstä ovat enää voimassa lähinnä vain omistusrajoitukset. Kumoaminen merkitsisi samalla sitä, että valtion omistususuuden määrä kussakin yhtiössä jäisi valtioneuvoston päätettäväksi ja toimenpiteiden varaan, kuitenkin siten, että eduskunnalla säilyisi päätösvalta olennaisten määräysvaltamuutosten suhteen.

## 2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

# Laki

## valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 §

#### *Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan valtion osakasvallan käyttöön taloudellista toimintaa harjoittavissa valtionyhtiöissä, ei kuitenkaan valtion liikelaitosten hallittavissa osakeyhtiöissä. Lakia ei myöskään sovelleta osakasvallan käyttöön asunto-osakeyhtiöissä tai, jollei valtioneuvosto yksittäistapauksessa toisin määrää, yhtiöissä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistus tai hallinta.

Jos valtion osakasvallan käytöstä säädetään myös määrättyä valtionyhtiötä erikseen koskevassa laissa, noudatetaan kyseisen lain säännöksiä siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

Valtion omistaessa merkittäväksi katsottavan vähemmistöosuuden osakeyhtiössä, nou-

datetaan osuuden muodostavien osakkeiden hallinnoinnissa soveltuvin osin tämän lain 4,5 ja 7 §:ää.

### 2 §

#### *Määritelmät*

Valtionyhtiöllä tarkoitetaan tässä laissa osakeyhtiötä, jossa valtiolla on välittömään osakeomistukseensa perustuva määräysvalta.

Määräysvallalla tarkoitetaan osakeomistusosuutta, joka tuottaa yli puolet yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä. Määräenemmistövallalla tarkoitetaan yhtiöjärjestyksen muuttamiseen osakeyhtiölain (734/78) mukaan vaadittavaa osakeomistusosuutta yhtiön kaikista osakkeista ja äänistä laskettuna sekä määrävähemmistöillä sen muuttamisen estämiseen riittävää osuutta. Valtion

osuuksiin ei tätä momenttia sovellettaessa lueta kansaneläkelaitoksen tai Suomen Pankin omistamia osakkeita.

Osakasvallalla tarkoitetaan kaikkia osakeyhtiölain mukaisia osakeomistukseen liittyviä oikeuksia.

### 3 §

#### *Osakehankinnat*

Osakkeiden merkitsemisestä valtiolle ja muulla tavoin tapahtuvista vastikkeellisista osakehankinnoista valtionyhtiössä tai valtionyhtiöksi tällaisen toimenpiteen seurauksena tulevassa yhtiössä päättää valtioneuvosto, jollei 6 §:stä muuta johdu, valtion tulo- ja menoarviossa tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen rajoissa sekä muutoin tulo- ja menoarviossa mainituin ehdoin ja edellytyksin.

Ilman 5 §:ssä tarkoitettua eduskunnan suostumusta ei valtion toimenpitein saa yhtiökokouksessa myötävaikuttaa osakepääoman korottamiseen tai päätökseen yhtiön hallitukselle annettavasta valtuudesta osakepääoman korottamiseksi, jos korottamisesta saattaisi seurata valtion määräysvallan tai määränemistövallan menettäminen.

### 4 §

#### *Osakkeiden luovutus*

Valtion omistamia osakkeita ei saa luovuttaa käypää arvoa alemmasta hinnasta, jollei luovutukseen liittyvistä erityisistä olosuhteista muuta johdu. Käyvän hinnan olennaiseen alittamiseen on kuitenkin aina saatava eduskunnan suostumus. Luovutuksesta päättää valtioneuvosto 6 §:ssä säädetyin rajoituksin.

Osakkeiden luovutukseen verrattavana pidetään valtionyhtiön sulauttamista muuhun yhtiöön sekä vapaaehtoiseen selvitystilamenettelyyn ryhtymistä valtionyhtiössä.

### 5 §

#### *Eduskunnan suostumus*

Jos osakkeiden luovutus, osakkeiden merkitsemättä jättäminen, osakkeenomistajan etuoikeudesta poikkeaminen uusmerkinnässä tai muu vastaava osakejärjestely aiheuttaisi valtion määräysvallan tai määränemistövallan menetyksen taikka, muussa kuin valtionyhtiössä, määrävähemmistön hallinnan menetyksen, on järjestelyn toteuttamiseen liittyvien valtion

toimenpiteiden edellytyksenä, että eduskunta antaa niihin suostumuksensa.

### 6 §

#### *Valtioneuvoston toimivalta*

Valtioneuvosto käsittelee asiat, jotka koskevat:

1) osakepääoma- ja muita sijoituksia valtionyhtiöiden omaan pääomaan;

2) muita merkittäviä osakehankintoja ja -luovutuksia;

3) valtion edustajien määräämistä valtionyhtiöiden yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille; sekä

4) valtion etujen turvaamista sekä valtionyhtiötä yhteisesti koskevia hallinnointiperiaatteita.

Milloin valtionyhtiön tai muun osakeyhtiön valtiolle kuuluvien osakkeiden hallinnointi on uskottu määrätylle virastolle tai laitokselle, virasto tai laitos käsittelee kaikki ne asiat, jotka koskevat valtion osakeomistuksen muutoksia yhtiössä tai muita viraston tai laitoksen hallitsemien osakkeiden osalta osakkeenomistajalle kuuluvia oikeuksia, ja sitä koskevat samat rajoitukset kuin valtioneuvostoa.

### 7 §

#### *Eräiden säännösten soveltaminen*

Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain (423/88) 24 §:n 1 momenttia ei sovelleta tämän lain soveltamisalaan kuuluvien yhtiöiden osakkeiden luovutukseen.

Mitä tässä laissa säädetään osakkeista, koskee soveltuvin osin myös vaihtovelkakirjoja. Osakkeita koskevia säännöksiä noudatetaan soveltuvin osin myös osakkeista mahdollisesti annettaviin osakeantitodistuksiin sekä osakkeisiin liittyviin osakeantilippuihin, osinkolippuihin ja muihin vastaaviin asiakirjoihin.

### 8 §

#### *Tarkemmat säännökset*

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanemisesta annetaan asetuksella.

### 9 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 199 .

Tällä lailla kumotaan:

1) valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa eräät valtion teollisuuslaitokset perustettaville osakeyhtiöille 31 päivänä joulukuuta 1931 annettu laki (387/31) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen;

2) valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa Naantalın kaupungin läheisyydessä rakenteilla oleva polttoainevarasto perustettavalle osakeyhtiölle 14 päivänä kesäkuuta 1946 annettu laki (469/46) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen;

3) Valtion Metallitehtaiden muodostamisesta osakeyhtiöksi 7 päivänä marraskuuta 1950 annettu laki (537/50) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen;

4) valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa perustettavalle Kemijoki Oy nimiselle osakeyh-

tiölle valtion Kemijoessa ja sen lisäjoissa omistamia vesivoimaoikeuksia 29 päivänä joulukuuta 1952 annetun lain (458/52) 3 ja 4 §;

5) valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa valtion polttoainekeskuksen hallinnassa olevaa omaisuutta perustettavalle osakeyhtiölle 22 päivänä joulukuuta 1983 annettu laki (1015/83); sekä

6) valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa Vammaskosken tehtaan hallinnassa olevaa omaisuutta perustettavalle osakeyhtiölle sekä ryhtyä eräisiin muihin yhtiön perustamiseen liittyviin järjestelyihin 27 päivänä huhtikuuta 1990 annettu laki (373/90).

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1990

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Ministeri *Pertti Salolainen*



