

## Försvarsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och till vissa lagar som har samband med den (RP 31/2020 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet för utlåtande.

#### *Utlåtanden*

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 34/2020 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 20/2020 rd

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- finansråd Tero Meltti, finansministeriet
- projektledare Lasse Koponen, finansministeriet
- projektchef Ilkka Koponen, finansministeriet
- enhetschef Sara Kajander, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Perttu Wasenius, försvarsministeriet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- logistikchef, brigadgeneral Janne Jaakkola, Huvudstaben
- projektchef, byggnadsarkitekt Heikki Savolainen, Huvudstaben
- verkställande direktör Jari Sarjo, Senatfastigheter
- direktör Matias Warsta, Försvarsförvaltningens byggverk
- huvudförtroendeman Aki Pöyry, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- avtalsfunktionär Lassi Majamaa, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ordförande Elina Laiho, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- huvudförtroendeman Esa Lappi, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry
- professor Olli Mäenpää
- biträdande professor Heidi Falkenbach.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Statens revisionsverk
- arbets- och näringsministeriet
- Polisstyrelsen
- Gränsbevakningsväsendet
- Tullen
- Statskontoret
- Forststyrelsen
- Konkurrens- och konsumentverket
- Finlands näringsliv rf
- Officersförbundet
- Underofficersförbundet rf
- Befälsförbundet rf.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och lagar om ändring av lagen om statliga affärsverk, lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät, elmarknadslagen och lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Lagen om försvarsförvaltningens byggverk upphävs.

Enligt förslaget ska statens bebyggda fastighetsförmögenhet i fortsättningen koncentreras till två affärsverksorganisationer: Det nuvarande affärsverket Senatfastigheter och det nyinrättade affärsverket Försvarsfastigheter, ett dotteraffärsverk till Senatfastigheter. Tillsammans bildar affärsverken det som i den föreslagna lagen kallas Senatkoncernen. Den fastighetsförmögenhet i Senatfastigheters ägarbesittning som används av Försvarsmakten överförs till Försvarsfastigheter. Samtidigt överförs verksamheten vid Försvarsförvaltningens byggverk, som för närvarande sköter egendomen, till största delen till Försvarsfastigheter och till vissa delar till Senatfastigheter. Senatfastigheter ska fortfarande svara för de lokaltjänster som tillhandahålls övriga kunder inom statsförvaltningen.

Den föreslagna nya lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter är en speciallag om affärsverk som innehåller bestämmelser om omorganisering i fråga om de försvarsfastigheter som staten äger samt särskilda bestämmelser om Senatkoncernen och Senatfastigheter.

I samband med lagändringen ändras bestämmelserna i lagen om statliga affärsverk i fråga om affärsverkens kunder och prissättning av tjänster och deras verksamhet på marknaden. Dessutom görs vissa ändringar i lagen för att göra affärsverkens operativa verksamhet mer flexibel.

Propositionen hänför sig till en tilläggsbudgetproposition för 2020 och budgetpropositionen för 2021.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Bakgrund*

Försvarmakten förfogar över olika lokaler som omfattar cirka 2,8 miljoner kvadratmeter. Det är en betydande statlig tillgång vars bokföringsvärde uppgår till cirka 1,1 miljarder euro. I enlighet med den kapitalhyresmodell som används svarar hyresgästen, dvs. Försvarmakten, för underhållet av de objekt som hyrts (skötsel, underhåll och årliga reparationer), medan hyresvärden, dvs. Senatfastigheter, ansvarar för grundliga reparationer av objekten och för nyinvesteringar. Försvarmakten har ett serviceavtal med Byggverket om köp av underhållsarbeten.

Kostnaderna för de lokaler som är i användning utgörs för närvarande av de hyreskostnader som betalas till Senatfastigheter, de underhållskostnader som betalas till Byggverket och de hyres- och driftskostnader som betalas till aktörer utanför statens budgetekonomi. Försvarmaktens totala kostnader för lokaler uppgick 2018 till cirka 268 miljoner euro. Av dem uppgick kostnaderna för kapitalhyra till Senatfastigheter till cirka 152 miljoner euro och underhållskostnaderna till Byggverket till cirka 104 miljoner euro samt kostnaderna för objekt som hyrts av Forststyrelsen och av utomstående hyresvärdar till cirka 12 miljoner euro.

Försvarmaktens fastighetskostnader väntas enligt utredning öka ytterligare. Orsaken till detta är bland annat de nya investeringar som Försvarmaktens verksamhet förutsätter. Försvarmakten strävar efter att begränsa ökningen av de årliga lokalkostnaderna och gallra bort onödiga lokaler. För att kostnadsökningen ska kunna stävjas krävs det emellertid en mer omfattande översyn av fastighetsförvaltningen. Försvarmakten förfogar bland annat över objekt vars byggnadstekniska livscykel är exceptionellt lång.

I sina ställningstaganden under de senaste åren har utskottet regelbundet pekat på att försvarsförvaltningens lokalkostnader har ökat. I sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FsUB 4/2017 rd) noterade utskottet följande: ”Utskottet ser det som ytterst oroväckande att de fortsatt ökande fastighetsutgifterna verkar vara svåra att stävja trots de massiva spar- och anpassningsåtgärderna. Kostnadstrycket kommer framöver att öka också till följd av investeringar i skyddsutrymmen som krävs på grund av strategiska kapacitetsprojekt, förbättringar av lagerlokaler för sprängämnen i syfte att uppfylla kraven i lagstiftningen och renoveringar för att förbättra inomhusluften i kaserner.” Utskottet förutsatte att det inom statsförvaltningen genast startas en utredning av alternativa handlingsmodeller.

I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ingår följande riktlinje för försvarsförvaltningens fastigheter: ”Försvarfsförvaltningens fastighetssystem ska utvecklas så att det bättre än tidigare tillgodoser försvarsförvaltningens behov. Vid Senatfastigheter inrättas ett dotteraffärsverk, Försvarfsfastigheter, som svarar för försvarsförvaltningens specialbehov i det förändrade säkerhetsläget. Bestämmelser om Försvarfsfastigheters förpliktelser utfärdas genom lag. Målet är att stävja ökningen av kostnaderna för lokaler.”

På grundval av denna riktlinje i regeringsprogrammet föreslås det i propositionen att statens fastighetsförmögenhet i fortsättningen ska koncentreras till två affärsverksorganisationer: Senatfastigheter och dess nya dotterbolag Försvarfsfastigheter. Tillsammans bildar de Senatkoncernen.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Försvarsutskottet konstaterar att den organisationsmodell som valts i propositionen ofrånkomligen är en kompromiss som inte är problemfri. Försvarsmaktens fastigheter och användningen av dem är en viktig del av försvarsmaktens operativa kapacitet och säkrandet av denna. Därigenom utgör de en integrerad del av en trovärdig nationell försvarsförmåga. Därför måste den nya verksamhetsmodellen säkert fungera både under fredstid och i krissituationer.

De väsentliga problem som under behandlingen av propositionen framkommit i innehållet i den föreslagna nya lagstiftningen beror framför allt på bristerna i rättsgrunden för hela Senatsystemet. I sitt utförliga utlåtande (FvUU 20/2020 rd) går förvaltningsutskottet särskilt in på den här frågan.

Propositionen remitterades inte till grundlagsutskottet, men under försvarsutskottets sakkunnigutfrågningar framgick det tydligt att helheten också bör granskas i grundlagsutskottet bland annat i fråga om styrningsbefogenheten mellan finansministeriet och försvarsministeriet. Försvarsutskottet begärde utlåtande från grundlagsutskottet i ärendet i enlighet med 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning.

Sammantaget anser försvarsutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med synpunkterna och ändringsförslagen nedan. Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 34/2020 rd) om propositionen. I utlåtandet anför grundlagsutskottet att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om bestämmelserna om affärsverkets uppgifter, ministeriernas styrningsmakt, lagens 2 § 4 mom. och verkställande direktörens tjänsteansvar beaktas på behörigt sätt.

### *Grunderna för reformen*

Propositionen motiveras framför allt med förändringarna i den säkerhetspolitiska omgivningen. Förändringarna och ett mångsidigare utbud av metoder förutsätter enligt motiveringen till propositionen att försörjningsberedskapen i anslutning till Försvarsmaktens fastigheter förbättras och att verksamheten säkerställs också under undantagsförhållanden. Utskottet instämmer och noterar att infrastrukturen i högre grad än tidigare bygger på intelligenta elnät och självstyrande system som är mer utsatta för cyberpåverkan. De nuvarande fastigheterna innehåller mycket teknik och man strävar efter att av kostnadsskäl i allt högre grad sköta dem via fjärrförbindelser. Detta sker med hjälp av fastighetsautomations- och övervakningssystem som fungerar eller drivs med hjälp av kommersiella system. De inbegriper en potentiell kanal för påverkan och ett allvarligt hot mot hela försvarssystemet.

I byggprojekten har man i nuläget inte till alla delar i tillräcklig utsträckning beaktat det ökande cyberhotet mot försvarsförvaltningens fastigheter och nätverk. Den del av fastighetsuppgifterna som betraktas som kritiska bör kunna behandlas så att deras sårbarhet minimeras och samtidigt så att de kan utnyttjas på ett sätt som är optimalt med tanke på Försvarsmaktens prestationsförmåga.

När man gör en samlad bedömning av propositionen är det viktigt att också beakta försvarsmi-  
nisteriets och försvarsmaktens vision när det gäller hur frågan om försvarsmaktens lokaler ska lö-

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

sas. De sakkunniga inom försvarsförvaltningen, inklusive företrädare för Byggverket, som utskottet hört ansåg att propositionen är en reform som helt klart förbättrar nuläget.

Det hävdades att omorganiseringen av fastighetssystemet och det strategiska partnerskap som uppstår skapar förutsättningar för utveckling av de fastigheter som försvarsmakten förfogar över för att svara mot förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön. Dessutom möjliggör det strategiska partnerskapet och de planerade gemensamma arbetsätten en bättre kostnadshantering i framtiden. Den nya organisationen ger också staten ett starkare, kunnigare och bättre resursbaserat kompetenscentrum för fastighetsbranschen, som även kommer att tillhandahålla tjänster för andra kunder inom staten. Arrangemanget ansågs också göra det möjligt att dämpa ökningen av Försvarsmaktens lokalkostnader på lång sikt.

Syftet med inrättandet av Försvarsfastigheter och anpassningen av hyressystemet är att dämpa de nominella kostnadsökningarna för lokaler mellan åren 2020 och 2035 så att deras relativa andel av utgifterna för det militära försvaret, med undantag för utgifterna för anskaffningen av jaktplan och för Flottilj 2020-upphandlingen, inte ökar jämfört med nuläget, står det i propositionen. Enligt Försvarsmaktens gällande lokalstrategi bör den relativa andelen av kostnaderna för lokaler understiga 11 procent av de totala utgifterna för det militära försvaret.

I och med ändringen övergår försvarsförvaltningen till den modell med totalhyror som allmänt används av staten. Ändringen har dock inga direkta konsekvenser för fastighetskostnaderna, eftersom kapitalhyran består av samma element som används i Försvarsmaktens nuvarande hyresmodell. Utskottet påpekar att reformens kostnadsbesparingseffekt på kort sikt (5—10 år) är blygsam, endast cirka 5 miljoner euro per år (s. 23 i RP) i förhållande till den årliga kostnadsnivån på cirka 270 miljoner euro. När verksamheten inleds uppstår dessutom betydande kostnader av engångsnatur i miljonklassen, som specificeras närmare i propositionen (s. 49—50).

Enligt propositionsmotiven skapar det föreslagna arrangemanget på lång sikt goda förutsättningar att minska kostnadsökningen. Kostnadsbesparingar beräknas uppstå i synnerhet när verksamhetsmodellerna effektiviseras och vissa överlappningar undanröjs. För att få slut på ökningen av lokalkostnaderna krävs det absolut att lednings- och ansvarsfrågorna samt den gemensamma visionen i den nya modellen är helt klara och ostridiga för alla parter, menar utskottet. Utskottet anser att särskild uppmärksamhet bör fästas vid att styrningen av Senatfastigheter och de anknyttande incitamentmekanismerna är neutrala i fråga om Försvarsfastigheters uppgifter inom försvarsministeriets styrningsområde.

### *Olika modeller för omorganisering av försvarsfastigheterna*

I propositionen (s. 27—29) anges det vilka alternativ som har granskats när det gäller omorganisering av verksamheten. Utöver den valda infallsvinkeln i propositionen har man granskat bevarande av nuläget, en centraliserad ämbetsverksmodell, bolagisering av Försvarsfastigheter och verksamhet som självständigt affärsverk.

Utskottet instämmer i den uppfattning som framförs i motiveringen, att den nuvarande modellen är problematisk av många skäl, särskilt när det gäller att dämpa kostnadsökningen. Den lokalservice som denna fastighetshållningsmodell med två ansvariga aktörer producerar stöder inte För-

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

svarsmakten i tillräcklig utsträckning och inte heller är ansvarsfördelningen tillräckligt tydlig. Arbetsfördelningen mellan Senatfastigheter och Byggverket har enligt utredning inte alltid kunnat göras på ett tillräckligt entydigt sätt, vilket ibland har lett till långsammare underhåll och byggarbeten, extra kostnader och administrativt merarbete inte bara för de berörda organisationerna utan också för kunden, dvs. Försvarmakten.

Sakkunniga som hörts av utskottet hävdade att den nuvarande modellen är problematisk även med tanke på fastighetsbeståndets värde. Modellen har ett inbyggt strukturellt incitamentsproblem och innebär en risk för sjunkande nivå på de underhållstjänster som ska bibehålla fastighetsbeståndets värde, till exempel i jakten på kostnadsbesparingar, vilket kan leda till att den inbesparing som uppnås för Byggverkets del de facto visar sig som eftersatta grundliga reparationen som innehavaren av fastighetsbeståndet, dvs. Senatfastigheter, ska svara för. Ett annat problem med den decentraliserade modellen är också att fastighetsorganisationernas resurser splittras och det uppstår kompetensflaskhalsar i bägge organisationerna. Dessutom lider både Senatfastigheter och byggverket brist på exempelvis kompetens i byggledning.

När det gäller den centraliserade ämbetsverksmodellen konstateras det bland annat i motiveringen att en ämbetsverksorganisation kräver omfattande speciallagstiftning. Den modellen möjliggör inte heller den snabba handlings- och reaktionsförmåga som krävs, och dessutom går man miste om synergifördelar genom en decentralisering. För en bolagisering blir det ett problem att Försvarmaktens fastigheter är särpräglade. En överlåtelse till statens direkta ägande och riksdagens direkta styrningsmakt bedöms för sin del inte vara möjlig med tanke på målen för reformen.

Enligt propositionen är det problematiskt att inrätta ett självständigt affärsverk, särskilt när det gäller dubbelförvaltning, kapitalanskaffning samt försäljning och köp av resurskrävande fastigheter. I motiveringen framförs också att Försvarsfastigheter i egenskap av självständigt affärsverk skulle styras av försvarsministeriet och att det då finns en risk för att statens hyresmodell och de för staten gemensamma utgångspunkterna för lokalförvaltning inte kan genomföras på lika villkor för alla statliga ämbetsverk och inrättningar.

### *Riksdagens styrningsbefogenhet i propositionen*

Riksdagens styrning i förhållande till affärsverken ska förtydligas genom att riksdagen i enlighet med vad som föreskrivs i affärsverkslagen i fortsättningen ska godkänna de centrala målen för de tjänster som affärsverken producerar och deras övriga verksamhetsmål, står det i propositionen. I den gällande lagen nämns inte dessa, utan riksdagens styrning härleds direkt ur bestämmelserna i 84 § i grundlagen. Riksdagen ska utöver sin övriga styrning ställa upp målen i samband med budgetbehandlingen. Förslagen i fråga om styrningen av Senatfastigheter och Försvarsfastigheter ska framställas under finansministeriets huvudtitel.

Riksdagens samtycke till upplåning, maximibeloppet för investeringar och fullmakter för förbindelser under kommande år ska beviljas gemensamt för Senatfastigheter och Försvarsfastigheter på Senatkocernnivå. De styrande ministeriernas uppgift är att efter det att riksdagen fattat beslut om budgeten ställa upp närmare service- och resultatmål och mål för intäktsföringen. Den närmare allokeringen av fullmakter och samtycken i Senatkocernen sker genom beslut av Senatfastig-

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

heter inom de gränser riksdagen godkänner och med beaktande av de mål som riksdagen ställt upp och Försvarfsfastigheter beslutar för egen del om sina fullmakter inom ramen för dessa.

Grundlagsutskottet har på den här punkten lagt fram vissa preciseringskrav som specificeras i detaljmotiveringen till detta betänkande.

### *Styrning av Försvarfsfastigheters verksamhet*

Lagförslag 1 innehåller bestämmelser om styrningen av Försvarfsfastigheters verksamhet. Senatkoncernen ska höra till finansministeriets förvaltningsområde och styras av det ministeriet. Försvarfsfastigheter ska dock styras av försvarsministeriet.

Försvarfsministeriets styrning föreslås bli genomförd i samarbete mellan Försvarfsfastigheters styrelse och finansministeriet. Försvarfsfastigheters styrelseordförande och majoriteten av styrelsemedlemmarna utnämns på föredragning av försvarsministeriet så att den styrelsemedlem som representerar personalen räknas in i den föreslagna majoritetsandelen. Direktören för Försvarfsfastigheter utses och avsätts av Försvarfsfastigheters styrelse. Direktören för Försvarfsfastigheter föredrar ärendena för Försvarfsfastigheters styrelse. Verkställande direktören för Senatfastigheter är dock föredragande i ärenden som har betydande konsekvenser för hela Senatkoncernen.

Försvarfsutskottet konstaterar att Senatfastigheters styrelse spelar en viktig roll i beslutsfattandet i hela koncernen och därmed även i Försvarfsfastigheters beslutsprocess. Senatfastigheters styrelse styr koncernens gemensamma tjänster, som har stor betydelse för Försvarfsfastigheters verksamhet. Enligt förslaget ska Senatfastigheters styrelse också fastställa Försvarfsfastigheters ekonomiska beslut.

Enligt de sakkunniga som utskottet har hört krävs det detaljerade avtal om styrningen för att de två ministeriernas styrmodell ska fungera väl samt ett kontinuerligt nära samarbete i genomförandet av styrningen. Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid samma fråga. Grundlagsutskottets kommentarer behandlas närmare i detaljmotiveringen nedan.

Försvarfsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid positionen för direktören för Försvarfsfastigheter. Med avvikelse från 9 § i affärsverkslagen (1062/2010) föreslås Försvarfsfastigheter få en direktör och inte en verkställande direktör. Direktören ska vara anställd i arbetsavtalsförhållande vid Försvarfsfastigheter och styras av Försvarfsfastigheters styrelse, men samtidigt vara direkt underställd Senatfastigheters verkställande direktör. Direktören har motsvarande ansvar som en verkställande direktör, men beslutanderätten är mer begränsad.

Framför allt vid inledandet av den nya organisationens verksamhet är det av avgörande betydelse att den förändringsledare som blivit vald till uppgiften har tillräckliga befogenheter och spelrum för att genomföra förändringen på ett lyckat sätt. Enligt de sakkunniga som utskottet hört kan arbetet på en post med titeln ”direktör” väsentligt minska intresset för uppgiften bland toppexperter inom fastighetsbranschen. Försvarfsutskottet anser att det är nödvändigt att Försvarfsfastigheter har en verkställande direktör.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

### *Personalens ställning i reformen*

Projektet syftar inte till personalminskningar och det föreslås inga försämringar i personalens anställningsförmåner. Största delen av Byggverkets personal överförs till Försvarsfastigheter. Samtidigt överförs en liten del av personalen vid Senatfastigheter till Försvarsfastigheter och på motsvarande sätt en liten del av Byggverkets personal till Senatfastigheter. Byggverket har för närvarande ungefär 700 anställda. Av verkets personal är 36 procent kvinnor och 64 procent män. Medelåldern bland de anställda är ungefär 52 år. Sammanlagt kommer den nya Senatkongcernen att ha cirka 1 100 anställda i arbetsavtalsförhållande, medan kongcernens omsättning är drygt 800 miljoner euro per år.

Enligt propositionen ska alla personalöverföringar ske i enlighet med principerna för överlåtelse av rörelse. Det föreslås att de bestämmelser som behövs för att fullfölja dessa principer och utgångspunkter med avseende på personalen ska tas in i den nya speciallagen (10 § i lagförslag 1). De kollektivavtal som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen iakttas till dess att de upphör den 28 februari 2022. Utskottet anser att det är mycket viktigt att anställningsvillkoren för personalen inte försämras efter denna skyddstid, så som var fallet till exempel med Leijona Catering. Enligt utredning kommer villkoren inte att försämras. Utskottet pekar också på behovet av kontinuerlig växelverkan med personalen vid övergången till den nya organisationsmodellen. Det är viktigt att parterna i god tid inleder förhandlingar om anställningsvillkoren efter skyddstiden för att se till att Försvarsfastigheter behåller sin kompetenta och engagerade personal.

### *Grundlagsutskottets allmänna kommentarer om propositionen*

I sitt utlåtande noterar grundlagsutskottet om den föreslagna organisationsmodellen att de föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på grundlagens 84 § 4 mom. Enligt det momentet ska bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi utfärdas genom lag. Inkomstposter och anslag som gäller affärsverken tas in i statsbudgeten endast till den del så anges genom lag. I samband med behandlingen av statsbudgeten godkänner riksdagen de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten. Grundlagsutskottet anser att 84 § i grundlagen i sig inte utgör något hinder för den föreslagna modellen med dotteraffärsverk, även om denna organisationsmodell inte uttryckligen nämns i 84 § 4 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att det för tydlighetens skull bör finnas en bestämmelse om möjligheten till en sådan organisationsform också i lagen om statliga affärsverk.

Grundlagsutskottet menar dessutom i sitt utlåtande att grundlagen inte lägger några hinder i vägen för att samma statliga organ kan vara föremål för styrning och övervakning från olika ministerier. Men regleringen av ministerierna i grundlagen inkluderar ofrånkomligen ett krav på att ministeriernas styrning och övervakning av organen regleras så att det inte uppstår oklarhet eller rum för tolkning i fråga om gränserna för behörigheten. Det är också med tanke på laglighetskontrollen och förverkligandet av straffansvaret viktigt att styrningsbefogenheten och ansvarsfördelningen fastställs exakt.

Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna om Senatkongcernens uppgifter i lagen är mycket knappa, trots att Senatfastigheter sköter uppgifter som är viktiga för de statliga myndigheterna. Lokalfrågorna har betydande konsekvenser med tanke på en ändamålsenlig skötsel av myndighe-



## Betänkande FsUB 2/2020 rd

ternas uppgifter och de resurser som myndigheterna förfogar över. Grundlagsutskottet har granskat regleringen endast med tanke på den särreform som förslaget gäller. Det är dock viktigt att Senatfastigheters ställning och uppgifter granskas i sin helhet. Grundlagsutskottet konstaterar också i sitt utlåtande att riksdagens biträdande justitieombudsman på eget initiativ har inlett en utredning om Senatfastigheters rättsliga ställning (EOAK/6870/2019).

### *Förvaltningsutskottets kommentarer till propositionen*

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande särskilt utvärderat de gällande bestämmelserna om Senatfastigheter. För närvarande finns bestämmelser om Senatfastigheter endast i den allmänna lagen om statliga affärsverk (1062/2010), påpekar förvaltningsutskottet. Lagen innehåller allmänna bestämmelser som gäller alla statliga affärsverk och vissa specialbestämmelser som gäller Senatfastigheter. Senatfastigheter är för närvarande det enda statliga affärsverk som omfattas av den allmänna lagen om statliga affärsverk. För närvarande finns det ingen särskild lag om affärsverket Senatfastigheter, och det har enligt förvaltningsutskottet visat sig vara en allvarlig lagstiftningsbrist vid behandlingen av propositionen. Försvarsutskottet instämmer i denna bedömning liksom också i åsikten att Senatfastigheter sköter en uppgift som är viktig för de statliga myndigheterna: lokalfrågorna har i praktiken betydande konsekvenser med tanke på en ändamålsenlig skötsel av myndigheternas uppgifter och de resurser som myndigheterna förfogar över.

Förvaltningsutskottet anser det vara motiverat att den fastighetsegendom som Försvarsmakten förfogar över samlas i dotteraffärsverket Försvarsfastigheter. Försvarsmaktens fastighetsbestånd och lokalanvändning avviker avsevärt från statens lokalbehov över lag och användningen av lokalerna. Inom försvarsmaktens verksamhetsområde är största delen av lokalerna speciallokaler och dessutom finns en stor del av lokalerna på områden som är stängda för allmänheten. Användningen av lokalerna bestäms av de särskilda behoven inom den militära verksamheten. Därför bör nybyggnad, grundlig renovering och användning av lokalerna kunna planeras på lång sikt. Försvarsutskottet delar förvaltningsutskottets syn på särdragen hos de lokaler som Försvarsmakten förfogar över.

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2021 betraktat lokalhyrorna som lagstadgade utgifter som ska budgeteras till fullt belopp eller åtminstone som därmed jämförbara nödvändiga utgifter för skötseln av lagstadgade uppgifter (FvUU 19/2020 rd). Hyreskostnaderna för lokaler är inte avsedda att kopplas till produktivitetsprojekt. Försvarsutskottet anser att detta är en korrekt iakttagelse.

### *Serviceavtalens juridiska karaktär*

Förvaltningsutskottet konstaterar att serviceavtalet mellan ett statligt affärsverk och en kund är ett offentlighetsrättsligt avtal. Det är således inte fråga om ett privaträttsligt avtal. Vid en närmare bedömning av typen av offentlighetsrättsligt avtal ska avtalets rättsliga, ekonomiska och praktiska betydelse beaktas. Eftersom serviceavtalet gäller en lagfäst serviceuppgift för Senatkoncernens affärsverk och uppgiften enligt grundlagsutskottets bedömning också har drag av offentlig förvaltningsuppgift, föreslår förvaltningsutskottet i sitt utlåtande för att förtydliga regleringen att det offentlighetsrättsliga serviceavtalet definieras som förvaltningsavtal i lagen. Utgångspunkten enligt förvaltningslagen (434/2003) är att myndigheterna sinsemellan kan ingå avtal som till sin karaktär är

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

förvaltningsavtal. En avvikelse från denna princip skulle enligt förvaltningsutskottet kräva särskilda grunder.

Enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) ska tvister som gäller både förvaltningsavtal och offentlighetsrättsliga rättsförhållanden behandlas och avgöras i ett förvaltningstvistemålsförfarande. Försvarsutskottet instämmer i den här synpunkten. Försvarsutskottet menar att bestämmelsen då förebygger eventuella avtalstvister. Samtidigt styr den till förhandlings- och förlikningsförfaranden mellan avtalsparterna vid tvistlösning, vilket i praktiken kan anses vara den primära tvistlösningsmetoden. När det gäller frågan om statliga myndigheter och ämbetsverk är skyldiga att använda Senatkoncernens affärsverks lokaltjänster och ingå ett serviceavtal med affärsverket, konstaterar försvarsutskottet att det inte finns någon förpliktande bestämmelse i lagstiftningen och att någon sådan inte heller föreslås. Statliga ämbetsverk och inrättningar kan skaffa sig lokaler också på den fria marknaden.

### *Statens affärsverk och bedrivandet av affärsverksamhet*

I 1 § i lagen om statliga affärsverk föreslås bestämmelser om att lagen ska tillämpas på en statlig inrättning som bedriver affärsverksamhet. Affärsverket ska enligt 3 § i samma lag skötas enligt företagsekonomiska principer. Ett affärsverk kan endast i liten utsträckning bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att förhållandet mellan de företagsekonomiska principer som nämns i bestämmelserna och den självkostnadsbaserade prissättning som nämns i motiveringen (t.ex. s. 18) i viss mån förblir oklart. Dessutom uppmanar utskottet försvarsutskottet att försäkra sig om att den föreslagna regleringen är förenlig med EU:s regler om statligt stöd. Förvaltningsutskottet kommer i sitt utlåtande med en ingående analys av den självkostnadsbaserade prissättningen och bestämmelserna om statligt stöd. På den här punkten stöder sig försvarsutskottet på förvaltningsutskottets synpunkter.

### *Allmänt om EU:s regler för statligt stöd*

Begreppet statligt stöd enligt EU:s regler om statligt stöd grundar sig på artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget): ”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.” EU:s regler om statligt stöd tillämpas endast när samtliga kriterier för statligt stöd som nämns i artikel 107.1 i EUF-fördraget är uppfyllda. Europeiska kommissionen har med stöd av artikel 108.3 i EUF-fördraget exklusiv behörighet att bedöma huruvida medlemsstaternas stödåtgärder är förenliga med EU:s inre marknad.

I sitt tillkännagivande om begreppet statligt stöd 2016 klargör kommissionen definitionen av statligt stöd och tillhörande centrala begrepp utifrån EU-domstolarnas avgörandep Praxis och kommissionens beslutspraxis. Syftet med tillkännagivandet är att ge medlemsstaternas myndigheter rätts-säkerhet om i vilka situationer EU:s regler om statligt stöd är tillämpliga och när de inte är det.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Reglerna om statligt stöd gäller endast om stödmottagaren är ett ”företag”. Europeiska unionens domstol har konsekvent definierat företag som enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras. Klassificeringen av en viss enhet som ett företag beror därför helt och hållet på vilken typ av verksamhet den bedriver (punkt 7 i tillkännagivandet). För att klargöra distinktionen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet har domstolen konsekvent slagit fast att all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet (punkt 12 i tillkännagivandet).

Reglerna om statligt stöd tillämpas inte när staten agerar genom myndighetsutövning eller när offentliga organ agerar i egenskap av offentliga myndigheter. En enhet kan anses agera genom myndighetsutövning när verksamheten i fråga utgör en del av statens väsentliga funktioner eller anknyter till dessa funktioner genom sin art, sitt syfte och de regler den omfattas av. Om inte den berörda medlemsstaten har beslutat att införa marknadsmekanismer är verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och utförs av staten generellt sett inte ekonomisk verksamhet. Exempel på sådan verksamhet är armén och polisen samt flyg- och sjötrafiksäkerhet och flyg- och sjötrafikkontroll (punkt 17 i tillkännagivandet). Om ett offentligt organ bedriver en ekonomisk verksamhet som kan särskiljas från myndighetsutövningen, agerar det organet i egenskap av ett företag med avseende på den verksamheten. Om denna ekonomiska verksamhet däremot inte kan särskiljas från myndighetsutövningen, förblir alla de verksamheter som det offentliga organet utövar knutna till myndighetsutövningen och faller därför utanför begreppet företag (punkt 18 i tillkännagivandet).

### *Affärsverkets verksamhet med avseende på EU:s regler om statligt stöd*

Enligt propositionen ska lagen om statliga affärsverk ändras så att affärsverken i liten omfattning kan bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden (det föreslagna 3 § 1 mom. i lagförslag 1).

År 2007 fattade Europeiska kommissionen ett delvis negativt beslut i ett ärende som gällde statligt stöd till Vägaffärsverket (Destia Ab). I sitt beslut (Nr C 7/2006, 11.12.2007) ansåg kommissionen att det var fråga om ett förbjudet statligt stöd, eftersom konkurslagstiftningen inte tillämpas på affärsverket och eftersom befrielsen från samfundsskatt utgör ett statligt stöd som snedvrider konkurrensen och som inte kan motiveras med skattesystemets karaktär och uppbyggnad. Lagen om statliga affärsverk reviderades efter avgörandet. Dessutom har kommissionen inom EU-övervakningen av statliga stöd också behandlat klagomål över kommunala affärsverk. Till kommunallagen (410/2015) fogades 2013 bestämmelser om bolagiseringsskyldighet när kommunen sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden. Kommissionen ansåg att avsaknaden av konkursrisk på grund av de kommunala affärsverkens rättsliga ställning kan betraktas som en obegränsad statsgaranti till de kommunala affärsverken. Dessutom ansåg kommissionen att de skattefordelar som beviljats kommunen (befrielsen från bolags-, fastighets- och kapitalskatt) är selektiva stöd som strider mot EU:s regler om statligt stöd. Kommunerna skulle i regel bolagisera sådana uppgifter som de utför i ett konkurrensläge på marknaden.

Om ett offentligt samfund, exempelvis ett statligt affärsverk, bedriver ekonomisk verksamhet som kan särskiljas från utövandet av offentlig makt som hör till en stats centrala uppgifter som inte betraktas som ekonomiska (t.ex. armén, polisen och fängelserna), agerar aktören i fråga som

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

ett företag i den mening som avses i grundfördraget, varvid EU:s regler om statligt stöd blir tillämpliga på denna verksamhet.

Den offentliga sektorns verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden är i huvudsak förenad med en skyldighet att bolagisera verksamheten och trygga förutsättningarna för en fungerande konkurrens. Bolagiseringskyldigheten omfattar också annan verksamhet än sådan som bedrivs i affärsverksform. I samband med behandlingen av ett klagomål om statligt stöd till laboratorieverksamheten vid Institutet för hälsa och välfärd (SA.31977) har kommissionen dock ansett att obetydlig verksamhet på marknaden kan tillåtas även utan bolagisering, med beaktande av den begränsade andelen avgiftsbelagda tjänster (mindre än 10 procent av den verksamhet som Institutet för hälsa och välfärd bedriver), kravet på särredovisning och den marknadsmässiga prissättningen av tjänsterna. I sin bedömning lade kommissionen också vikt vid att det skulle vara mycket svårt att bolagisera institutets verksamhet på marknaden, eftersom den utgör en väsentlig del av institutets huvudsakliga verksamhet och nyttjar samma infrastruktur, utrustning, material och personal.

### *EU:s regler om statligt stöd och undantaget gällande infrastrukturfinansiering*

I de allmänna propositionsmotiven om EU:s regler för statligt stöd (s. 13) hänvisar regeringen till det så kallade infrastrukturundantaget och begreppen anknytande verksamhet och sedvanliga tilläggstjänster.

Enligt punkt 207 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd kan finansieringen av infrastruktur helt och hållet kan falla utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd om infrastrukturen nästan enbart används för icke-ekonomisk verksamhet, under förutsättning att den ekonomiskt betingade användningen är en rent underordnad verksamhet, det vill säga en verksamhet som är direkt relaterad till och nödvändig för driften av infrastrukturen eller som har ett naturligt samband med dess viktigaste icke-ekonomiska användning. Detta bör anses vara fallet när den ekonomiska verksamheten kräver samma resurser som den huvudsakliga icke-ekonomiska verksamheten – till exempel material, utrustning, arbetskraft och anläggningstillgångar. Underordnad ekonomisk verksamhet måste fortsättningsvis ha begränsad omfattning med avseende på infrastrukturens kapacitet. Det betyder att den kapacitet som årligen tilldelas sådan verksamhet inte överstiger 20 procent av den totala årliga infrastrukturkapaciteten. Kommissionen anser också att den offentliga finansieringen av sedvanliga faciliteter, såsom restauranger, butiker eller betalparkering, i infrastrukturer som nästan enbart används för icke-ekonomisk verksamhet normalt sett inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna eftersom det är osannolikt att dessa sedvanliga faciliteter lockar kunder från andra medlemsstater och att finansieringen av dem får mer än en marginell inverkan på gränsöverskridande investeringar eller etableringar.

Beräkningen av mängden underordnad ekonomisk verksamhet, sedvanliga tjänster och kapacitetsutnyttjande är förknippad med en del oklarheter. När propositionen bereddes rekommenderade arbets- och näringsministeriet i ett yttrande till finansministeriet därför informell kontakt med kommissionen för att öka rättssäkerheten i tolkningen.

En informell diskussion om propositionen hölls enligt utredning med tjänstemän vid kommissionen den 11 mars 2020. Kommissionen menade att det med tanke på EU:s regler om statligt

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

stöd kan vara tillåtet att under vissa förutsättningar bedriva sådan obetydlig verksamhet på marknaden som i propositionen föreslås för affärsverket även utan bolagisering. Kommissionens tolkning i brevet om verksamheten vid Institutet för hälsa och välfärd är således fortfarande aktuell. Det väsentliga vid bedömningen är de avgiftsbelagda tjänsternas begränsade andel jämfört med annan verksamhet, prissättningen av tjänsterna på marknadsvillkor, skyldigheten till särredovisning samt den tydliga kopplingen mellan verksamheten på marknaden och affärsverkets huvudsakliga verksamhet.

Vid diskussionen gick kommissionen också in på hur definitionen av underordnad ekonomisk verksamhet och sedvanliga tjänster i punkt 207 i tillkännagivandet om statligt stöd förhåller sig till affärsverkens verksamhet. Kommissionen konstaterade att uthyrning av statligt ägda fastigheter eller lokaler på marknaden i en situation där dessa lokaler annars skulle stå tomma kan betraktas som underordnad ekonomisk verksamhet i den mening som avses i punkt 207 i tillkännagivandet. Kommissionen klargjorde dessutom skillnaden mellan underordnad ekonomisk verksamhet och sedvanliga tjänster genom att påpeka att till exempel en personalrestaurang i en statsägd fastighet kan betraktas som en sedvanlig tjänst i samband med infrastruktur som används för icke-ekonomisk verksamhet i den mening som avses i punkt 207 i tillkännagivandet, medan en restaurang i en statsägd fastighet som även är öppen för turister ska betraktas som underordnad ekonomisk verksamhet i den mening som avses i punkt 207 i tillkännagivandet, dvs. som en ekonomisk verksamhet för vilken den årliga tilldelade kapaciteten inte får överstiga 20 procent av den totala årliga infrastrukturkapaciteten. Den totala årliga infrastrukturkapaciteten och den maximala tillåtna mängden underordnad ekonomisk verksamhet kan enligt kommissionen granskas separat för varje affärsverk, alltså till exempel för Senatfastigheter.

Med hänvisning till vad som sagts ovan och till förvaltningsutskottets utlåtande konstaterar försvarsutskottet att Senatfastigheter i egenskap av statligt affärsverk inte bedriver affärsverksamhet, med några få undantag. Utskottet föreslår dessutom att 1 § i den allmänna lagen om statliga affärsverk preciseras så att syftet med statliga affärsverk inte är att bedriva affärsverksamhet utan att producera tjänster för staten. Formulerad på detta sätt är bestämmelsen ägnad att på ett lämpligt sätt förtydliga de statliga affärsverkens roll som statliga organ som uttryckligen producerar tjänster för staten.

### *Sammanfattning*

I propositionen eftersträvas en balans dels mellan finansministeriets allmänna styrning och försvarsministeriets styrning, dels mellan Senatfastigheters generella kompetens i fastighetsförvaltning och förvaltnings- och stödtjänsterna, dels mellan hanteringen av försvarsförvaltningens särdrag och den kompetens och de verksamhetsmodeller som den kräver. Utskottet konstaterar att det nuvarande hyressystemet är utformat för kostnadsdisciplinens skull och inte är avsett att användas för strategisk ledning. Hyressystemet är inte heller transparent för användaren (bedömning av kostnadsgrunderna) och hyresgästen har begränsade möjligheter att få kontroll över kostnaderna. Också incitamenten för långvarig användning av objekten ur användarnas synvinkel är begränsade. En del av objekten har karaktär av anläggningstillgångar och inte vanliga fastighetsinvesteringar.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Den tydligaste fördelen med den föreslagna modellen är att Försvarsfastigheter får kapacitet att fungera som strategisk partner till Försvarsmakten. I målbilden har en ägare ett klart ansvar för utvecklandet, investeringarna och underhållet av Försvarsmaktens kritiska lokaler och nätverk. I den föreslagna modellen produceras en betydande del av stödtjänsterna i övriga delar av koncernen. Utskottet påpekar att tillgången till och resiliensen hos dessa tjänster som produceras på annat håll också inverkar på Försvarsfastigheters förmåga att bedriva sin verksamhet, i synnerhet under undantagsförhållanden. Utskottet understryker att långsiktig utveckling av beredskapen och säkerheten bör prioriteras i hela koncernen. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid samarbetet mellan försvarsförvaltningen och Försvarsfastigheter och vid försvarsministeriets styrning, med betoning på de uppgifter som följer av förändringarna i beredskapen och säkerheten samt samarbetet i anslutning till dessa.

Enligt en utredning som utskottet fått ska styrmodellen för Försvarsfastigheter beskrivas närmare i samarbetsavtalet mellan ministerierna. Beredningen utgår från en omfattande gemensam beredning och samordning av styrningen. Samarbetet bedrivs kring att utnämna Försvarsfastigheters styrelse, bevaka beredningen och genomförandet av budgeten samt resultat- och servicemålen samt behandla eventuella plötsligt påkomna eller oavgjorda situationer och informationsstyrning. Samarbetet kring styrningen syftar till att koncernen ska få en klar bild av styrningen och målen.

Hur den nya organisationsmodellen fungerar är i sista hand beroende av att samarbetsförhållandet mellan finansministeriet och försvarsministeriet i fråga om utvecklingen av Försvarsmaktens fastigheter är genuint jämlikt, utan att finansministeriet de facto också styr Försvarsfastigheters verksamhet och utveckling. Efter att reformen har trätt i kraft kommer försvarsutskottet noga att följa upp hur det praktiska samarbetet mellan ministerierna utvecklas, så att den här fastighetsfrågan som är viktig med tanke på Finlands försvarsförmåga sköts på ett sätt som fungerar på önskat sätt både i fredstid och i krissituationer.

Som sagt är den valda organisationsstrukturen inte problemfri, och de praktiska konsekvenserna av reformen måste följas noga och lagstiftningen måste vid behov preciseras. Grundlagsutskottet lyfter i sitt utlåtande fram behovet av en samlad granskning av hela Senatkoncernen. Likaså noterar förvaltningsutskottet i sitt eget utlåtande att en samlad översyn av Senatkoncernen är nödvändig och föreslår en redogörelse om saken. Försvarsutskottet delar förvaltningsutskottets åsikt om behovet av en redogörelse om hela Senatkoncernen (förslaget till uttalande).

Försvarsutskottet anser att man i redogörelsen på det sätt som förvaltningsutskottet föreslagit bör granska den statliga lokalförvaltningens ställning, organisation, verksamhetsprinciper och reglering över lag samt den statliga lokalförvaltningens ansvar för att lokalförvaltningen fungerar och är ändamålsenlig. Principerna för förfarandet med serviceavtal bör också bedömas utifrån lokalförvaltningens behov. Vidare bör granskningen mer generellt gälla affärsverksmodellens lämplighet som organisationsform för statens lokalförvaltning. Samtidigt ska affärsverksmodellen jämföras med organisations- och verksamhetsmodellen för de statliga servicecentren. Åtskilliga interna tjänster inom staten (informations-, kommunikations-, ekonomi- och personaltjänster) är organiserade som servicecenter och deras verksamhet har inga kommersiella drag. I sig finns det inget hinder för att verksamhet som producerar interna tjänster inom staten organiseras i form av

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

ett statligt affärsverk. Det är dock motiverat att fastställa ett sådant affärsverks verksamhet i första hand med beaktande av tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och användarnas behov.

Dessutom finns det skäl att i redogörelsen gå in på hur finansministeriets och försvarsministeriets styrningsbefogenheter i praktiken fungerar i fråga om Försvarsfastigheter och hur personalens ställning utvecklas. Utskottet understryker att de fastigheter som är i Försvarsmaktens besittning är en del av de strategiska kärnfunktionerna och att den personal som driver de här funktionerna inte bör läggas ut.

Försvarsutskottet föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande:

*Riksdagen förutsätter att regeringen*

*före ingången av höstsessionen 2022 lämnar en övergripande redogörelse om Senatfastigheter, dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter och hela Senatkoncernen. Redogörelsen ska bland annat 1) granska exempelvis statens lokalförvaltning i dess helhet, dess organisation, verksamhetsprinciper, reglering, kundens ställning, kostnader, serviceavtal med eventuella anknytande meningsskiljaktigheter, systemets konsekvenser för myndigheternas förutsättningar att sköta sina lagstadgade uppgifter och lokalförvaltningens ansvar bland annat för brister i lokalernas skick, 2) mer generellt bedöma affärsverksmodellens lämplighet som organisationsform för statens lokalförvaltning och 3) bedöma hur den nya lagstiftningen om Försvarsfastigheter fungerar, särskilt i fråga om genomförandet av styrningsbefogenheten mellan finansministeriet och försvarsministeriet, och hur personalens ställning utvecklas.*

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter

*I § Senatkoncernen.* Enligt 1 § 1 mom. i propositionens lagförslag 1 är affärsverket Senatfastigheter ett sådant affärsverk som avses i lagen. Senatfastigheter har ett dotteraffärsverk, Försvarsfastigheter, och de båda affärsverken bildar tillsammans Senatkoncernen. Senatkoncernen är verksam inom finansministeriets förvaltningsområde och koncernens allmänna styrning hör till finansministeriet. I 2 mom. står det att försvarsministeriet styr Försvarsfastigheter när affärsverket tillhandahåller de tjänster i enlighet med lagens 2 § som Försvarsmakten och de partner som Försvarsmakten har angett behöver för utförande av de uppgifter som avses i 2 § i lagen om försvarsmakten (551/2007).

Grundlagsutskottet menar i sitt utlåtande att grundlagen inte lägger några hinder i vägen för att samma statliga organ kan vara föremål för styrning och övervakning från olika ministerier. Utskottet menar dock att regleringen av ministerierna i grundlagen ofrånkomligen inkluderar ett krav på att ministeriernas styrning och övervakning av organen regleras så att det inte uppstår oklarhet eller rum för tolkning i fråga om gränserna för behörigheten (GrUU 1/2016 rd, s. 4). Det är också med tanke på laglighetskontrollen och förverkligandet av straffansvaret viktigt att styrningsbefogenheten och ansvarsfördelningen fastställs exakt.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

I det lagförslag som nu granskas har styrningsbefogenheten fördelats mellan finansministeriet och försvarsministeriet så att den allmänna styrningen av Senatkoncernen hör till finansministeriet och styrningen av Försvarsfastigheter till försvarsmakten, när affärsverket producerar tjänster för försvarsmakten och dess partner för försvarsmaktens behov enligt 2 § i lagen om försvarsmakten. Enligt propositionsmotiven styr finansministeriet till exempel de gemensamma tjänsterna och användningen av fullmakter och bemyndiganden på koncernnivå. Efter det att riksdagen fattat beslut om budgeten fattar finansministeriet i enlighet med 6 § 2 mom. i affärsverkslagen beslut om målen för Senatfastigheter och koncernen som helhet och försvarsministeriet om målen för Försvarsfastigheter (RP, s. 34).

Grundlagsutskottet anser att i synnerhet bestämmelserna om förhållandet mellan finansministeriets styrningsmakt, som härleds ur koncernstrukturen, och försvarsministeriets styrningsmakt är oklara och mångtydiga. Finansministeriets centrala styrningsbefogenhet motiveras enligt utskottet i sig av att finansministeriets ansvarsområde enligt 17 § 2 punkten i reglementet för statsrådet omfattar bland annat statens medel och egendom. I förhållande till denna styrning verkar försvarsministeriets styrning bli underordnad. Regleringen måste preciseras så att den styrningsmakt som vardera ministeriet har framgår entydigt och konsekvent. För att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bestämmelsen ändras.

Försvarsutskottet noterar att det hör till försvarsministeriets styrningsbehörighet att ange preciserande service- och verksamhetsmål för Försvarsfastigheter efter det att riksdagen i enlighet med 84 § i grundlagen har beslutat om målen i samband med budgeten. Finansministeriet beslutar för sin del om motsvarande mål för Senatfastigheter och gemensamma tjänster. Målen ska beredas i samarbete och så samtidigt som möjligt för att det inte heller ska finnas någon tidsmässig möjlighet till motstridig eller överlappande styrning. Beslutanderätten i fråga om dessa mål har dock tydligt tillskrivits bägge ministerierna separat. När servicemål och andra verksamhetsmål ställs upp ska man beakta affärsverksmodellens utgångspunkt för iakttagande av företagsekonomiska principer och de författningar som styr affärsverkens verksamhetsområde och uppgift samt över lag principerna för god ekonomisk förvaltning.

Finansministeriet ska fastställa resultat- och intäktsföringsmålen för den helhet som Senatkoncernens affärsverk bildar. Till denna styrande roll anknyter Senatfastigheters skyldighet till intäktsföring i statens budgetekonomi i enlighet med propositionen. För att finansministeriets styrning av resultat- och intäktsföringsmålen inte ska bli överlappande eller leda till att försvarsministeriets styrning blir sekundär, måste de service- och verksamhetsmål som ställts upp för Försvarsfastigheter enligt de företagsekonomiska principerna i den allmänna lagen beaktas i styrningen av resultat- och intäktsföringsmålen. Motsvarande hänsyn behövs också i fråga om Senatfastigheters servicemål och övriga verksamhetsmål. Också av denna anledning är det viktigt att ministeriernas styrning bereds i samarbete och ges samtidigt.

Ministeriernas beslut om styrningen av affärsverket behandlas för närvarande i statsrådets finansutskott i enlighet med punkt 2.4.2 i statsrådets föreskrift om behandlingen av ärenden i statsrådets finansutskott (TM 0201, 3.1.2002). Fungerande samarbete mellan ministerierna vid beredningen av styrningen är ett absolut villkor för att Senatkoncernens mål ska kunna behandlas vid samma sammanträde i finansutskottet.



## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Med anledning av det som sagts ovan och med hänvisning till förvaltningsutskottets utlåtande föreslår försvarsutskottet att det i lagförslagets 1 § 1 mom. föreskrivs om grunderna för Senatkoncernens verksamhet och ekonomi. Utskottet föreslår att momentet ska innehålla ett krav på att verksamheten och ekonomin vid Senatkoncernens affärsverk ska ordnas och styras så att affärsverken kan svara för sina förbindelser i enlighet med 3 § i den allmänna lagen. Verksamheten vid Senatkoncernens affärsverk ska också ordnas så att affärsverken kan uppnå de servicemål som riksdagen årligen ställer för dem i samband med budgeten och eventuella andra verksamhetsmål. Utskottet föreslår dessutom att begreppet statligt affärsverk ska användas i momentet.

För att förtydliga regleringen föreslår utskottet dessutom i det nya 3 mom. att försvarsministeriet ska ha styrningsbehörighet att ange närmare service- och verksamhetsmål för Försvarsfastigheter efter det att riksdagen i enlighet med 6 § 1 mom. 1 punkten i den allmänna lagen om statliga affärsverk har beslutat om målen i samband med budgeten. Finansministeriet har till uppgift att för sin del besluta om Senatfastigheters servicemål och andra verksamhetsmål. I det nya 1 § 4 mom. föreslår utskottet att finansministeriet inom ramen för den budget som riksdagen har godkänt beslutar om Senatkoncernens resultatmål och intäktsföringsmål. Koncernens resultatmål ska fastställas så att Senatfastigheter och Försvarsfastigheter kan uppnå de servicemål och andra verksamhetsmål som avses i 6 § 1 mom. 1 punkten i den allmänna lagen om statliga affärsverk.

I det nya 1 § 5 mom. föreslår försvarsutskottet att beredningen av de mål som anges i 1 § ska ske i samarbete mellan ministerierna och så samtidigt som möjligt för att det inte ska förekomma motstridigheter eller överlappningar i styrningen. Utskottet föreslår dessutom en lagteknisk precisering i 6 mom.

*2 § Senatkoncernens uppgifter.* Senatkoncernens affärsverk har enligt 2 § i lagförslag 1 till uppgift att enligt serviceavtal tillhandahålla lokaltjänster och andra tjänster med direkt anknytning till dem för de kunder som avses i 2 § i affärsverkslagen samt att förvalta den statliga fastighetsförmögenhet som affärsverken besitter. Senatkoncernens affärsverk får i liten omfattning tillhandahålla lokaltjänster och tjänster med direkt anknytning till dem också för andra kunder.

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att bestämmelserna om Senatkoncernens uppgifter i lagen är mycket knappa och att lagen inte innehåller tillräckliga bestämmelser om de allmänna grunderna för affärsverkets verksamhet och ekonomi med tanke på 84 § 4 mom. i grundlagen. Genom lag ska det således föreskrivas åtminstone om de allmänna grunderna för affärsverkskoncernens serviceavtal och om grunderna för prissättningen. Om avsikten är att affärsverket kan förutsetta att ett ämbetsverk eller en inrättning ingår ett serviceavtal med affärsverket, ska också bestämmelser om detta utfärdas genom lag, av orsaker som beror på 84 § 4 mom. i grundlagen. Utan dessa ändringar kan lagförslag 1 enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Försvarsutskottet konstaterar att Senatkoncernens uppgifter beskrivs mer ingående i motiveringen till propositionen. Senatkoncernen ska vara ett internt servicecenter inom staten och producera lokaltjänster och andra tjänster med direkt anknytning till dem för staten och andra kunder som huvudsakligen finansieras av staten. Principen för affärsverksmodellen är också att affärsverket inte ska få budgetfinansiering, utan det ska täcka kostnaderna för sin verksamhet via de tjänster som det säljer.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Ärenden som gäller Senatfastigheter och användningen av statens lokaler tas regelbundet upp för bedömning i statsbudgeten och i det politiska beslutsfattandet (statsrådet, riksdagen), och då ges också styrning enligt behov. Staten har strategidokument över statens fastigheter och lokaler som godkänts i form av principbeslut av statsrådet. Dessutom behandlades de nyaste riktlinjerna för statens hyressystem i finanspolitiska ministerutskottet i maj 2020.

Med hänvisning till grundlagsutskottets ändringskrav föreslår försvarsutskottet att uppgiftsbeskrivningarna i motiveringen till propositionen tas in i lagen. Utifrån en utredning och förvaltningsutskottets utlåtande föreslår försvarsutskottet att 2 § 1 mom. ska innehålla sådana bestämmelser om de allmänna grunderna för affärsverkets verksamhet och ekonomi som är tillräckliga med tanke på 84 § 4 mom. i grundlagen. Här avses affärsverkets verksamhetsområde och uppgifter, principerna för affärsverkets ekonomiförvaltning och principerna för styrningen av affärsverket.

I 1 mom. föreslår utskottet att Senatkoncernens affärsverk ska bedriva verksamhet inom verksamhetsområdet fastighets- och lokalaffärsverksamhet och för statens behov enligt serviceavtal producera fastighets- och lokaltjänster, tjänster inom ledning och förvaltning av lokaler, tjänster i anslutning till anskaffning, förvaltning och överlåtelse av lokaler samt andra tjänster med direkt anknytning till dessa för de kunder som avses i 2 § i affärsverklagen. Dessutom föreslår utskottet att affärsverken ska ha hand om den statliga fastighetsförmögenhet som de besitter, om skötseln och förvaltningen av den samt vid behov om överlåtelse, förvärv, skötsel och förvaltning av statens fastighetsförmögenhet och annan anknytande egendom.

Vidare bör 1 mom. också innehålla en bestämmelse om att Senatkoncernens affärsverk i liten omfattning kan producera tjänster också för andra kunder. I 2 § 1 mom. i propositionen föreskrivs det också att närmare bestämmelser om serviceavtal och grunderna för avtalsvillkoren får utfärdas genom förordning av statsrådet. Som det framgår av grundlagsutskottets utlåtande ska det genom lag föreskrivas åtminstone om de allmänna grunderna för affärsverkskoncernens serviceavtal och om grunderna för prissättningen. Därför föreslår utskottet att bestämmelsen om serviceavtal stryks i 1 mom. I stället föreslår försvarsutskottet bestämmelser om serviceavtal i det nya 2 § 3 mom. i lagförslaget. Ändringarna i 1 mom. medför behov av att precisera också 2 mom. Utskottet föreslår att momentet kompletteras med en hänvisningsbestämmelse och att definitionen ”lokaltjänster” ersätts med ”tjänster”.

Utskottet föreslår att det i det nya momentet tas in en bestämmelse om att man genom serviceavtal ska komma överens om tjänsternas innehåll, villkoren för produktionen av tjänsterna, motprestationer för tjänsterna och villkoren för uppsägning av serviceavtal. Det är viktigt att de statliga organisationernas tjänster enligt 2 § i affärsverklagen prissätts enligt självkostnadsprincipen. Däremot ska de tjänster som kan nyttjas av andra kunder och i ett konkurrensläge på marknaden prissättas och avtalas i enlighet med 3 § i den allmänna lagen om statliga affärsverk.

De affärsverk som avses i lagen är till sin natur sådana att vederlagen för tjänsterna ska kunna täcka de totala kostnader som Senatkoncernens affärsverk orsakas. Ett affärsverk som bedriver verksamhet med stöd av affärsverklagen finansierar sin verksamhet genom kundavgifter eller främmande kapital, alltså lån, som det i första hand självt ansvarar för. Affärsverket svarar också i första hand för sina förbindelser med sin egendom och finska staten ansvarar i andra hand för

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

dem. I paragrafens nya 3 mom. behöver det med beaktande av Senatkoncernens kundkrets tas in en bestämmelse om att myndighetsuppgifter eller skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter inte kan delegeras till Senatkoncernens affärsverk genom serviceavtal. Det väsentliga är också att definiera den juridiska karaktären hos serviceavtal enligt den föreslagna lagen så att bestämmelserna om förvaltningsavtal tillämpas på serviceavtal mellan Senatkoncernens affärsverk och statliga organisationer enligt 2 § 1 mom. i affärsverklagen.

Utöver bestämmelserna om de allmänna grunderna för affärsverkskoncernens serviceavtal och prissättning finns det skäl att i slutet av 3 mom. föreskriva att närmare bestämmelser om serviceavtalen och grunderna för avtalsvillkoren får utfärdas genom förordning av statsrådet på ovan nämnda grunder.

Enligt 4 mom sköter Senatfastigheter sina uppgifter under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § i beredskapslagen (1552/2011) enligt vad finansministeriet och försvarsministeriet beslutar. Försvarsfastigheter sköter sina uppgifter under sådana undantagsförhållanden och vid sådana störningar under normala förhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen enligt vad försvarsministeriet beslutar. Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna skiljer sig från de grundläggande lösningarna i beredskapslagen när det gäller ibruktagandet av befogenheter och beslutsfattandet i fråga om dem. Försvarsutskottet ska granska förhållandet mellan den föreslagna regleringen och beredskapslagen och vid behov ändra regleringen.

Grundlagsutskottet fäster dock vikt vid den föreslagna bestämmelsen särskilt med tanke på befogenhetsfördelningen mellan ministerierna. Ministeriernas beslutanderätt har uttryckts parallellt utan någon precisering av någons beslutanderätt. Enligt motiveringen överensstämmer bestämmelsen till stora delar med 2 § i den gällande affärsverklagen (RP s. 37). Den gällande bestämmelsen i lagen om statliga affärsverk gäller dock till denna del endast beredskap för undantagsförhållanden, och där har försvarsministeriets behörighet preciserats så att den gäller försvarsfastigheter ("enligt vad finansministeriet och, i fråga om försvarsfastigheter, försvarsministeriet bestämmer").

Grundlagsutskottet anser också att den sista meningen i samma moment är problematiskt öppen. I lagtexten preciseras inte vad som i detta sammanhang avses med störningar under normala förhållanden. I motiveringen hänvisas det visserligen med avvikelse från termens normala betydelse till situationer där republikens president har fattat beslut om förhöjd försvarsberedskap (RP s. 37). Det förblir också oklart vad som enligt 2 § 4 mom. hör till finansministeriets och försvarsministeriets beslutanderätt. För att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bestämmelsen ändras.

Konstaterandet av undantagsförhållanden enligt beredskapslagen eller ibruktagandet av befogenheter enligt beredskapslagen inverkar inte direkt på Senatfastigheters eller Försvarsfastigheters rättigheter eller skyldigheter, påpekar försvarsutskottet. Med stöd av beredskapslagen eller de förordningar som utfärdats med stöd av den är det inte möjligt att utvidga affärsverkens befogenheter i förhållande till normala förhållanden, utan de sköter sina uppgifter under undantagsförhållanden i enlighet med samma bestämmelser som under normala förhållanden. I lagförslaget tilldelas heller inte Senatfastigheter eller Försvarsfastigheter några särskilda befogenheter under un-

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

dantagsförhållanden. Därför är det inte heller nödvändigt att i lagen föreskriva om en mekanism för ibrukttagande av sådana.

Bestämmelserna i 2 § 4 mom. i lagförslag 1 bygger enligt utredning på ett behov av en stramare och mer detaljerad styrning av Försvarsfastigheter under undantagsförhållanden och i vissa störningssituationer under normala förhållanden. I en situation där Finland utsätts för ett militärt angrepp eller hot om ett sådant ska försvarsministeriet i själva verket kunna styra Försvarsfastigheters verksamhet betydligt stramare än när situationen i samhället är normal.

En stramare styrning av koncernen, i synnerhet av Försvarsfastigheter, inverkar dock inte i sig på den föreskrivna styrningsstrukturen eller befogenhetsfördelningen mellan ministerierna. Även under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden beslutar finansministeriet således om Senatfastigheters servicemål och övriga verksamhetsmål och på motsvarande sätt beslutar försvarsministeriet om Försvarsfastigheters servicemål och övriga verksamhetsmål. Medan målen under normala förhållanden vanligen uppställs årligen, kan styrningen dock vara betydligt intensivare under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden. Det är dock möjligt att anpassa styrningens intensitet så att den lämpar sig för varje säkerhetssituation utan särskilda bestämmelser. Enligt försvarsutskottet är det således inte nödvändigt att i lagen särskilt föreskriva om styrningen av Senatkoncernen under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden, utan den allmänna styrmodell som föreskrivs i paragrafen kan tillämpas som sådan i alla säkerhetslagen. Således kan 2 § 4 mom. i lagförslag 1 strykas.

*4 § Riksdagens styrning av affärsverken.* Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att enligt 84 § 4 mom. i grundlagen godkänner riksdagen i samband med behandlingen av statsbudgeten de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten. Riksdagens befogenhet grundar sig således oberoende av en eventuell ändring av 6 § i den allmänna lagen på en uttrycklig bestämmelse i 84 § i grundlagen. Grundlagsutskottet avvisar uppfattningen att det är fråga om ett förtydligande av regleringen, om innehållet i bestämmelsen i 84 § 4 mom. i grundlagen upprepas likalydande i den allmänna lagen. Grundlagsutskottet påpekar dessutom det inbördes förhållandet mellan bestämmelserna om riksdagens styrningsmakt. Av ordalydelsen i 4 § i speciallagen kan man få uppfattningen att riksdagens styrningsmakt i fråga om Senatkoncernen är snävare än vad som föreskrivs i 6 § i den allmänna lagen. Regleringen i lagförslag 1 bör för tydlighetens skull preciseras så att det av lagen framgår att riksdagens styrningsmakt är minst lika stor som den som föreskrivs i den allmänna lagen. För att grundlagsutskottets utlåtande ska beaktas på behörigt sätt föreslår försvarsutskottet att en preciserande mening om riksdagens styrning fogas till början av 4 § 1 mom. i lagförslag 1 genom en hänvisning till 6 § 1 mom. i lagen om statliga affärsverk. Då ligger riksdagens styrningsmakt på samma nivå i speciallagen som i 6 § 1 mom. i den allmänna lagen.

*7 § Försvarsfastigheters förvaltning.* Med hänvisning till de synpunkter som framförts i övervägandena ovan anser försvarsutskottet att det är nödvändigt att Försvarsfastigheter har en egen verkställande direktör. Utskottet föreslår en ändring i 1 mom., varvid också den sista meningen i 1 mom. kan strykas. Utskottet anser att benämningen verkställande direktör ytterligare förtydligar styrningsbehörigheten mellan ministerierna. I den föreslagna strukturen styrs både verkställande direktören och Försvarsfastigheter tydligt via en enda kanal, alltså affärsverkets styrelse. Den

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

ordförande och majoritet i styrelsen som utnämns på föredragning av försvarsministeriet, tillsammans med de ändringar som redan tidigare föreslagits i 1 §, möjliggör enligt utskottet att försvarsministeriets förvaltningsområde de facto har hand om styrningen av affärsverket. Senatkoncernens affärsverk måste ha samordnade verksamhets- och ledningsprinciper. Det kräver att ministerierna i stor omfattning samverkar kring beredningen av styrningen och att affärsverkens ledning samarbetar på ett bra och öppet sätt. Enligt uppgift bidrar koncernstrukturen med omfattande gemensamma tjänster till att stödja samarbetet och framväxten av gemensamma handlingsmodeller och incitament. Av benämningen verkställande direktör följer att 7 § 2 och 3 mom. kan strykas eftersom de blir onödiga. Utskottet föreslår att 2 mom. (det gamla 4 mom.) preciseras även med en hänvisning till 9 § i affärsverkslagen. Momentets sista mening kan strykas som onödig, eftersom 9 § i affärsverkslagen tillämpas på verkställande direktören. Den allmänna lagen hänvisar till samma paragrafer i aktiebolagslagen.

*8 § Vissa bestämmelser om Senatkoncernen.* I Senatfastigheters verksamhet och i behandlingen av handlingar enligt den gällande affärsverkslagen har man med stöd av 1 § 1 mom. 4 punkten i arkivlagen följt arkivlagen till de delar som föreskrivs. I fråga om verksamheten vid Försvarsförvaltningens byggverk, som föreslås bli nedlagt i samband med omorganiseringen gällande Försvarsfastigheter, har iakttagandet av arkivlagen byggt på 1 § 1 mom. 1 punkten i lagen. Den lagfästa skyldigheten för aktörer i form av ämbetsverk att iaktta arkivlagen är i viss mån mer omfattande än för affärsverk. När verksamheten nu ska bedrivas av ett affärsverk sker det förändringar i den lagfästa skyldigheten till varaktig arkivering. Enligt utredning har Senatfastigheter i sin verksamhet iakttagit förvaringsskyldigheterna enligt arkivlagen, och Riksarkivet har också för arkivering tagit emot de handlingar som Senatfastigheter varaktigt ska förvara. Enligt förvaltningsutskottet är det ändamålsenligt att komplettera speciellagen om Senatkoncernen med en skyldighet att iaktta 4 kap. i arkivlagen genom att komplettera paragrafen med ett nytt 4 mom. Försvarsutskottet föreslår ett sådant tillägg.

*9 § Ikraftträdande och övergångsbestämmelser som gäller verksamheten.* När behandlingen och godkännandet av lagstiftningen infaller nära ingången av 2021, då Försvarsfastigheter ska inrättas, är det behövligt att justera övergångsbestämmelsen i propositionen. Avtalen och förbindelserna överförs från Försvarsförvaltningens byggverk och delvis från Senatfastigheter till Försvarsfastigheter i samband med omorganiseringen. En del av avtalen kan också överföras från Försvarsförvaltningens byggverk till Senatfastigheter. Staten som avtalspart ändras dock inte här, eftersom alla parter juridiskt sett är en del av finska staten. I övergångsbestämmelsen ska det ingå en rätt att säga upp avtal och förbindelser som det praktiskt taget är omöjligt att genomföra efter överföringen. Efter att ha fått kännedom om överföringen ska avtalsparten i den här situationen säga upp avtalet senast före utgången av mars 2021. Då upphör avtalet att gälla vid utgången av juni 2021.

Följaktligen föreslår försvarsutskottet att den sista meningen i 9 § 5 mom. stryks. Utskottet föreslår dessutom att 6 mom. ändras så att Försvarsfastigheter i samband med överföringen av besittningsrätten till egendom enligt 13 § i affärsverkslagen eller med stöd av 5 mom. till borgenärer och avtalsparter i avtal som överförs direkt ska göra en skriftlig anmälan om överföringen av skuld- och avtalsförhållanden utan dröjsmål efter det att speciellagen har trätt i kraft, dock senast den 31 december 2021. Dessutom föreslår utskottet att det i 6 mom. föreskrivs att Senatfastigheters och Försvarsförvaltningens byggverks borgenärer och avtalsparter vars skuld- eller avtalsför-

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

hållande överförs har rätt att säga upp skuldförhållandet eller avtalet så att det upphör den 30 juni 2021, om det enligt gällande avtalsvillkor inte ensidigt kan överföras och avtalsparten inte ger sitt samtycke till att avtalet överförs eller om avtalen efter överföringen inte skäligen kan fortsätta att gälla på samma villkor som tidigare. Försvarsfastigheter ska underrättas om uppsägningen senast den 31 mars 2021. I 3 mom. föreslår utskottet att Försvarsfastigheter ersätts med Senatkoncernens affärsverk. Enligt uppgift kommer vissa administrativa delar som tidigare planerats höra till Försvarsfastigheter att bli placerade vid Senatkoncernens koncerntjänster när detaljerna kring inrättandet av Senatkoncernen och Försvarsfastigheter klarnar.

### 2. Lagen om ändring av lagen om statliga affärsverk

*1 § Lagens tillämpningsområde och syfte.* Principen i propositionen är att omorganisera statens interna fastighetsförvaltning med anknytning till ägarkontrollen och skötseln av de fastigheter som Försvarsmakten använder. Den speciallag som stiftas för att genomföra omorganiseringen innehåller bestämmelser som direkt hänför sig till affärsverkskoncernens verksamhet. I detta sammanhang föreslås det att lagen om statliga affärsverk (1062/2010), som är en allmän lag, ändras endast till de delar som behövs med tanke på fastighetsarrangemanget. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att grundlagens 84 § om affärsverk inte utgör något hinder för den föreslagna modellen med dotteraffärsverk, även om denna organisationsmodell inte uttryckligen nämns i 84 § 4 mom. i grundlagen. När det föreslås att Senatkoncernen med koncernstruktur bildas genom en speciallag om affärsverket är det ändamålsenligt att samtidigt komplettera 1 § i den allmänna lagen med en möjlighet att föreskriva om organisationsformer på speciallagsnivå.

Försvarsutskottet föreslår att 1 § 1 mom. kompletteras med en preciserande hänvisning till 3 § i den allmänna lagen om statliga affärsverk, som gäller affärsverkets verksamhetsprinciper. Således tillämpas den allmänna lagen enligt principerna i 3 § på affärsverk som producerar tjänster för staten. Den allmänna lagens 3 § som föreslås i propositionen har helt nytt innehåll. Av dess 1 mom. framgår för det första att affärsverket ska följa företagsekonomiska principer. Bestämmelsen anger inte om affärsverket ska bedriva sin verksamhet på marknaden eller inte. Utskottet ser det som lämpligt att prissättningen i fråga om kunder inom staten bygger på självkostnadsprincipen (se utskottets förslag till 2 § 3 mom. i lagförslag 1). Utskottet menar att av de viktigaste målen för Senatkoncernen är att tjänsterna till de statliga kunderna också tillhandahålls till skäligt pris. Dessutom framgår det av 3 § 1 mom. i lagförslaget att affärsverket endast i liten utsträckning kan bedriva verksamhet på marknaden. När tjänsterna tillhandahålls i ett konkurrensläge på marknaden ska de prissättas på marknadsvillkor.

Dessutom föreslår försvarsutskottet att 1 § 1 mom. kompletteras så att den allmänna lagen om affärsverk föreskriver inte bara om grunderna för affärsverkets verksamhet, ekonomi och förvaltning utan också om grunderna för styrningen av affärsverket. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 1 § 2 mom. ändras så att det uttryckligen framgår av momentet att ett affärsverk på det sätt som föreskrivs i den affärsverksspecifika lagen kan ha ett eller flera dotteraffärsverk som bildar en koncern mellan affärsverken. Också på dotteraffärsverk tillämpas den allmänna lagen om statliga affärsverk, om inte något annat föreskrivs i den särskilda lagen.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

9 § *Verkställande direktör (Ny)*. Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att bestämmelserna om verkställande direktören innebär att bestämmelserna om tjänsteansvar för verkställande direktören respektive affärsverkets personal skiljer sig från varandra. Den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförbart anställningsförhållande till ett statligt affärsverk betraktas som tjänsteman och den som står i arbetsavtalsförhållande till ett statligt affärsverk betraktas som offentligt anställd arbetstagare enligt 40 kap. 11 § i strafflagen. Med beaktande av att Senatfastigheters uppgifter till vissa delar har drag av offentlig förvaltningsuppgift, anser grundlagsutskottet att det är nödvändigt att det till lagen fogas lämpliga bestämmelser om verkställande direktörens straffrättsliga ansvar i tjänsten. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Försvarsutskottet konstaterar att affärsverkets personal, med undantag av verkställande direktören, står i arbetsavtalsförhållande till affärsverket. Med stöd av 9 § i affärsverklagen och dess hänvisningsbestämmelse regleras skötseln av verkställande direktörens uppgifter i 6 kap. 17—20 § i aktiebolagslagen (verkställande direktörens allmänna uppgifter, verkställande direktörens närvaro vid styrelsens sammanträden, bestämmelser som ska tillämpas på verkställande direktören och dennes ställföreträdare samt val av verkställande direktör samt dennes avgång och entledigande). Med stöd av strafflagens 40 kap. 11 § 3 punkt om tjänstebrott är de arbetstagare som står i arbetsavtalsförhållande till affärsverket offentligt anställda arbetstagare. I enlighet med 40 kap. 12 § 2 mom. i strafflagen tillämpas på dem 40 kap. 1—3, 5 och 14 § i strafflagen, med undantag för avsättning som påföljd (tagande av muta, grovt tagande av muta, mutförseelse, brott mot tjänstehemlighet och brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet samt förverkandepåföljd).

Försvarsutskottet föreslår utifrån förvaltningsutskottets utlåtande att 9 §, som inte ingår i propositionen, kompletteras med ett nytt 3 mom., där det straffrättsliga ansvaret för en offentligt anställd utvidgas så att det också gäller affärsverkets verkställande direktör. Försvarsutskottet anser dessutom att verkställande direktören måste omfattas av strafflagens 40 kap. 7 § (missbruk av tjänsteställning), 8 § (grovt missbruk av tjänsteställning), 9 § (brott mot tjänsteplikt) och 10 § (brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet).

Försvarsutskottet har ovan föreslagit att 1 § i lagen om statliga affärsverk ska föreskriva om dotteraffärsverk, som också kan ha en verkställande direktör. Utskottet föreslår att det ska föreskrivas om dotteraffärsverkets verkställande direktör i det nya 9 § 4 mom. på motsvarande sätt som om affärsverkets verkställande direktör. Det straffrättsliga tjänsteansvaret är detsamma som för affärsverkets verkställande direktör.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslag 3—5 i proposition RP 31/2020 rd utan ändringar.*

*Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 31/2020 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)*

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Riksdagen godkänner ett uttalande. (*Utskottets förslag till uttalande*)

### *Utskottets ändringsförslag*

1.

## Lag

### om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

#### *Senatkoncernen*

Affärsverket Senatfastigheter är ett statligt affärsverk enligt denna lag. Senatfastigheter har ett dotteraffärsverk, Försvarsfastigheter, och de båda affärsverken bildar tillsammans Senatkoncernen. Verksamheten och ekonomin vid Senatkoncernens affärsverk ska ordnas så att affärsverken i enlighet med 3 § i lagen om statliga affärsverk (1062/2010, nedan affärsverkslagen) kan svara för sina förbindelser och uppfylla de centrala servicemål och andra verksamhetsmål som riksdagen ställt upp för dem i enlighet med 6 § i affärsverkslagen. Senatkoncernen är verksam inom finansministeriets förvaltningsområde och koncernens allmänna styrning hör till finansministeriet.

Försvarsministeriet styr Försvarsfastigheter när affärsverket tillhandahåller de tjänster i enlighet med 2 § i denna lag som Försvarsmakten och de partner som Försvarsmakten har angett behöver för utförande av de uppgifter som avses i 2 § i lagen om försvarsmakten (551/2007).

Efter det att riksdagen har fattat beslut om statsbudgeten beslutar finansministeriet om Senatfastigheters servicemål och övriga verksamhetsmål och på motsvarande sätt beslutar försvarsministeriet om Försvarsfastigheters servicemål och övriga verksamhetsmål. (Nytt 3 mom.)

Inom ramen för den statsbudget som riksdagen godkänt beslutar finansministeriet om Senatkoncernens resultatmål och intäktsföringsmål. Koncernens resultatmål ska fastställas så att Senatfastigheter och Försvarsfastigheter kan uppnå de servicemål och övriga verksamhetsmål enligt företagsekonomiska principer som avses i 6 § 1 mom. 1 punkten i affärsverkslagen. (Nytt 4 mom.)

För att säkerställa en samordnad styrning ska ministerierna bereda målen och den övriga styrningen av verksamheten i samarbete. (Nytt 5 mom.)

På Senatfastigheter och Försvarsfastigheter tillämpas affärsverkslagen ~~lagen om statliga affärsverk (1062/2010), nedan affärsverkslagen,~~ om inte något annat föreskrivs i denna lag. (6 mom. RP 3 mom.)



## Betänkande FsUB 2/2020 rd

### 2 §

#### *Senatkoncernens uppgifter*

Senatkoncernens affärsverk har till uppgift att bedriva verksamhet inom verksamhetsområdet fastighets- och lokalaffärsverksamhet och för statens behov producera fastighets- och lokaltjänster, tjänster inom ledning och förvaltning av lokaler, tjänster i anslutning till anskaffning, förvaltning och överlåtelse av lokaler samt andra tjänster med direkt anknytning till dem enligt serviceavtal för de kunder som avses i 2 § i affärsverklagen. Dessutom ska affärsverken ha hand om den statliga fastighetsförmögenhet som affärsverken besitter, om skötseln och förvaltningen av den samt vid behov om överlåtelse, förvärv, skötsel och förvaltning av statens fastighetsförmögenhet och annan anknytande egendom. Senatkoncernens affärsverk får i liten omfattning tillhandahålla tjänster också för andra kunder. ~~Närmare bestämmelser om serviceavtal och de allmänna grunderna för avtalsvillkoren kan utfärdas genom förordning av statsrådet.~~

Försvarsfastigheter tillhandahåller de lokaltjänster enligt 1 mom. som Försvarsmakten och av Försvarsmakten angivna partner behöver. Försvarsfastigheter har också till uppgift att i enlighet med 1 mom. förvalta den statliga fastighetsförmögenhet som affärsverket besitter.

I serviceavtalen ska det avtalas om tjänsternas innehåll, villkor för produktionen av tjänsterna, vederlag för tjänsterna och villkor för uppsägning av serviceavtalen. Tjänster till statliga organisationer enligt 2 § i affärsverklagen prissätts enligt självkostnadsprincipen. Tjänster till andra kunder och tjänster som kan nyttjas i ett konkurrensläge på marknaden prissätts och ska avtalas i enlighet med 3 § i affärsverklagen. Med vederlagen för tjänsterna ska de totala kostnader som Senatkoncernens affärsverk orsakas kunna täckas. Genom avtalen kan myndighetsuppgifter eller skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter inte överföras på Senatkoncernens affärsverk. På serviceavtal mellan Senatkoncernens affärsverk och statliga organisationer enligt 2 § 1 mom. i affärsverklagen tillämpas bestämmelserna om förvaltningsavtal. Närmare bestämmelser om serviceavtal och grunderna för avtalsvillkoren får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 3 mom.)

Senatfastigheter och Försvarsfastigheter tillhandahåller centraliserat inom koncernen en del av de tjänster som de behöver eller tillhandahåller för sina kunder. Senatfastigheter ansvarar för att dessa tjänster fungerar. (4 mom. som 3 mom. i RP)

~~Senatfastigheter sköter sina uppgifter under undantagsförhållanden som avses i 3 § i beredskapslagen (1552/2011) enligt vad finansministeriet och försvarsministeriet beslutar. Försvarsfastigheter sköter sina uppgifter under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen enligt vad försvarsministeriet beslutar.~~

### 3 §

#### *Ansvar för Försvarsfastigheters förbindelser*

Senatfastigheter svarar för Försvarsfastigheters förbindelser, om Försvarsfastigheter inte får svar för dem med den statliga egendom som överförts i affärsverkets besittning.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

### 4 §

#### *Riksdagens styrning av affärsverken*

I fråga om riksdagens styrning av Senatkoncernens affärsverk gäller vad som föreskrivs i 6 § i affärsverkslagen. När riksdagen godkänner statsbudgeten ger den Senatkoncernen de fullmakter och samtycken som avses i 6 § 1 mom. 3 och 4 punkten i affärsverkslagen. Senatfastigheters styrelse fattar beslut om den interna fördelningen av fullmakter och bemyndiganden i Senatkoncernen inom ramen för de fullmakter som riksdagen godkänt och med beaktande av de servicemål och andra mål för verksamheten som riksdagen ställt upp.

### 5 §

#### *Bokföring, bokslut och ekonomi*

Senatfastigheter svarar för upprättandet av affärsverkskoncernens bokslut med iakttagande av vad som föreskrivs i 13 § i affärsverkslagen.

Försvarsfastigheters bokslut undertecknas av Försvarsfastigheters styrelse och direktör. Senatfastigheters styrelse fastställer Försvarsfastigheters bokslut. Senatfastigheters och affärsverkskoncernens bokslut ska upprättas, undertecknas och lämnas till finansministeriet för fastställelse och beslut av statsrådet på det sätt som föreskrivs i 13 § i affärsverkslagen.

Statsrådet beslutar utifrån koncernbokslutet om hur affärsverkskoncernens vinst ska intäktsföras i statsbudgeten, om fördelningen av intäktsföringen mellan affärsverken samt om andra åtgärder som affärsverkets verksamhet och ekonomi föranleder. Senatfastigheter intäktför vinsten till statsbudgeten.

### 6 §

#### *Upplåning och långivning till Försvarsfastigheter*

Senatfastigheter upptar de lån som affärsverken i Senatkoncernen behöver. Senatfastigheter kan bevilja Försvarsfastigheter lån. Försvarsfastigheter godkänner upptagande av lån för egen räkning och de förpliktelser som hänför sig till lånen.

### 7 §

#### *Försvarsfastigheters förvaltning*

Försvarsfastigheter har en styrelse och, ~~med avvikelse från vad som föreskrivs i 9 § i affärsverkslagen,~~ en **verkställande** direktör. Försvarsfastigheters styrelseordförande och majoriteten av styrelsemedlemmarna utnämns på föredragning av försvarsministeriet så att den styrelsemedlem som representerar personalen räknas in i den föreslagna majoritetsandelen. ~~Direktören för Försvarsfastigheter utses och avsätts av Försvarsfastigheters styrelse.~~

~~Direktören för Försvarsfastigheter ska sköta och utveckla Försvarsfastigheters löpande förvaltning och operativa affärsverksamhet i enlighet med styrelsens anvisningar och föreskrifter samt se till att bokföringen är förenlig med lagstiftningen och att medelsförvaltningen är ordnad på ett~~

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

~~tillförlitligt sätt. Direktören ska se till att styrelsens beslut verkställs, följa styrelsens föreskrifter och informera styrelsen om åtgärder och händelser som är viktiga med tanke på affärsverkets verksamhet, om inte dessa har anförtrotts Senatfastigheters verkställande direktör.~~

~~Direktören för Försvarsfastigheter föredrar ärendena för Försvarsfastigheters styrelse. Verkställande direktören för Senatfastigheter är dock föredragande i ärenden som har betydande konsekvenser för hela Senatkoncernen.~~

Styrelsen för Försvarsfastigheter gör framställning om budgetförslag och budgetmål samt om resultatmål och intäktsföringsmål i enlighet med 8 § 2 mom. 1 och 2 punkten i affärsverklagen och överlämnar dem till styrelsen för Senatfastigheter, som inkluderar dem i de egna, motsvarande framställningarna. Försvarsfastigheter överlämnar ett bokslut enligt 8 § 2 mom. 8 punkten i affärsverklagen till Senatfastigheters styrelse för fastställelse. I fråga om styrelsen för Försvarsfastigheter, **verkställande direktören** och personalens deltagande gäller i övrigt vad som föreskrivs i 7, 8, **9**, 10 och 11 § i affärsverklagen. ~~I fråga om direktören tillämpas i övrigt vad som i 6 kap. 17–20 § i aktiebolagslagen (624/2006) föreskrivs om verkställande direktören för ett aktiebolag.~~

### 8 §

#### *Vissa bestämmelser om Senatkoncernen*

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 13 § 3 mom. i affärsverklagen, beslutar finansministeriet om en enskild överföring när egendom eller egendomskomplex vars verkliga värde är högst tio miljoner euro överförs i Senatfastigheters eller Försvarsfastigheters besittning eller från någotdera affärsverkets besittning till statens budgetekonomi.

Utöver vad som föreskrivs i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002) får sådan fastighetsförmögenhet i Senatfastigheters eller Försvarsfastigheters besittning som hyrts ut till Försvarsmakten inte överlåtas utan försvarsministeriets samtycke, om inte statsrådet beslutar något annat.

Till styrelsens uppgifter hör utöver vad som föreskrivs i 8 § 2 mom. 11 punkten i affärsverklagen att besluta om förvärv av fastighetsförmögenhet till affärsverket samt, så som anges i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet, om överlåtelse av och utarrendering av fastighetsförmögenhet. Om överlåtelsen eller utarrenderingen inte till omfattning eller värde är betydande, kan styrelsen genom sitt beslut hänskjuta befogenheten att sköta överlåtelsen eller utarrenderingen till någon av affärsverkets anställda.

**I verksamheten vid Senatkoncernens affärsverk iaktas utöver vad som föreskrivs i arkivlagen (831/1994) även bestämmelserna i 4 kap. i arkivlagen om framställning, förvaring och användning av handlingar. (Nytt 4 mom.)**

### 9 §

#### *Ikraftträdande och övergångsbestämmelser som gäller verksamheten*

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen om försvarsförvaltningens byggverk (1360/1993), nedan *den upphävda lagen*. Den upphävda lagen och de författningar som utfärdats med stöd av den tillämpas på Försvarsförvaltningens byggverk till den 31 december 2020.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

När Försvarsfastigheter inleder sin verksamhet beslutas om dess balansräkning i enlighet med 13 § 1 mom. i affärsverkslagen. I samband med att verksamheten inleds görs överföringar av egendom och förpliktelser till bokföringsvärde. De överföringar av egendom som avses i denna paragraf och de överföringar av personal som avses i 11 § genomförs den 1 januari 2021.

Senatkoncernens affärsverk vidtar under 2021 de avslutande åtgärderna för verksamhetsåret 2020 och övriga behövliga åtgärder i samband med att verksamheten vid Försvarsförvaltningens byggverk upphör.

På ansvar, skyldigheter och rättigheter som inte med stöd av 13 § i affärsverkslagen överförs i samband med inrättandet av Försvarsfastigheter tillämpas vad som föreskrivs i denna paragraf. De ärenden som är avsedda att överföras och de avtal och förbindelse som ingåtts samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem och som är anhängiga vid Försvarsförvaltningens byggverk och Senatfastigheter när denna lag träder i kraft övergår den 1 januari 2021 till Försvarsfastigheter, ~~såvida avtalen och förbindelserna inte innehåller förbud mot en överföring.~~

Försvarsfastigheter ska i samband med överföringen av besittningsrätten till egendom enligt 13 § i affärsverkslagen eller till borgenärer och avtalsparter i avtal som med stöd av 5 mom. överförs direkt göra en skriftlig anmälan om överföringen av skuld- och avtalsförhållanden utan dröjsmål efter det att denna lag har trätt i kraft, dock senast den 31 januari 2021. ~~De av Senatfastigheters och Försvarsförvaltningens byggverks borgenärer och avtalsparter vilkas skuld- eller avtalsförhållande överförs har rätt att säga upp ett skuldförhållande eller ett avtal till att upphöra den 31 december 2020, om förhållandet eller avtalet inte kan överföras eller förlängas på tidigare villkor efter överföringen. Den part som tagit emot överföringen ska underrättas om uppsägningen senast den 30 oktober 2020, om inte parterna har kommit överens om något annat. I egenskap av mottagande part ska Senatfastigheter och Försvarsfastigheter senast den 31 augusti 2020 till borgenärerna och avtalsparterna sända en skriftlig anmälan om överföringen av de kända skulder, ansvar och avtal som de övertar.~~ Anmälan för Försvarsfastigheters räkning kan sändas också av Senatfastigheter. De av Senatfastigheters och Försvarsförvaltningens byggverks borgenärer och avtalsparter vars skuld- eller avtalsförhållande överförs har rätt att säga upp skuldförhållandet eller avtalet så att det upphör den 30 juni 2021, om det enligt gällande avtalsvillkor inte ensidigt kan överföras och avtalsparten inte ger sitt samtycke till att avtalet överförs eller om avtalen efter överföringen inte skäligen kan fortsätta att gälla på samma villkor som tidigare. Försvarsfastigheter ska underrättas om uppsägningen senast den 31 mars 2021.

Senatfastigheters ställning som statligt affärsverk och affärsverkets rättigheter och skyldigheter samt personalens ställning och anställningsvillkor förändras inte genom ikraftträdandet av denna lag, om inte något annat bestäms särskilt.

### 10 §

#### *Övergångsbestämmelser som gäller personalen*

Personalen vid Försvarsförvaltningens byggverk övergår i anställning hos Försvarsfastigheter eller Senatfastigheter den 1 januari 2021. Samtidigt övergår den personal vid Senatfastigheter som i fortsättningen kommer att sköta kundrelationen till Försvarsmakten i anställning hos Försvarsfastigheter. På överlåtelse tillämpas vad som föreskrivs i 5 e och 5 f § i statstjänstemannalagen (750/1994) och i 1 kap. 10 § i arbetsavtalslagen (55/2001). Anställningsförhållandet för den personal som överförs anses vid fastställandet av förmåner fortgå oavbrutet hos staten.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Vid övergången ändras tjänsteförhållandet som direktör för Försvarsförvaltningens byggverk till ett motsvarande arbetsavtalsförhållande för viss tid vid Försvarsfastigheter. De rättigheter och skyldigheter som hänför sig enbart till tjänsten överförs inte på det sätt som avses i 1 mom.

Försvarsministeriet samt Senatfastigheter och Försvarsfastigheter svarar solidariskt för de lönefordringar och fordringar som föranleds av något annat arbetsavtals- eller tjänsteförhållande som förfallit till betalning före den 1 januari 2021. Förvärvaren betalar fordringar som förfallit till betalning, om parterna inte kommer överens om något annat. Försvarsministeriet är i fråga om den personal som överförs från Försvarsförvaltningens byggverk och Senatfastigheter i fråga om den personal som överförs från Senatfastigheter ansvariga gentemot förvärvaren för de fordringar som förfallit till betalning.

Senatfastigheter och Försvarsfastigheter är skyldiga att iaktta bestämmelserna i de kollektivavtal som gällde den 31 december 2020 under den tid avtalen är i kraft på det sätt som föreskrivs i 5 § i lagen om kollektivavtal (436/1946).

2.

## Lag

### om ändring av lagen om statliga affärsverk

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i lagen om statliga affärsverk (1062/2010) 8 § 2 mom. 11 punkten, varvid den nuvarande 12 punkten blir 11 punkt, och 19 §,  
*ändras* 1–3 §, 6 § 1 mom., 7 § 2 och 3 mom., 8 § 2 mom. 1 punkten och 13 § 4 mom., samt *fogas* till 9 § nya 3 och 4 mom. och till 13 § ett nytt 4 mom., varvid det ändrade 4 mom. blir 5 mom., som följer:

1 §

#### *Lagens tillämpningsområde och syfte*

Denna lag tillämpas på statliga affärsverk som producerar tjänster för staten i enlighet med principerna i 3 §. I denna lag föreskrivs om grunderna för affärsverkens verksamhet, ekonomi, och förvaltning och styrning.

Om enskilda affärsverk föreskrivs dessutom i en särskild lag om affärsverket. Affärsverket kan på det sätt som föreskrivs i den särskilda lagen ha ett eller flera dotteraffärsverk som bildar en koncern mellan affärsverken. Denna lag tillämpas på den verksamhet som bedrivs av affärsverket och dess dotteraffärsverk, om inte något annat föreskrivs i lagen om affärsverket.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

### 2 §

#### *Ställning och uppgifter*

Ett statligt affärsverk tillhandahåller enligt serviceavtal tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar, statliga fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk liksom för riksdagen och för enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen.

Ett statligt affärsverk kan enligt serviceavtal tillhandahålla tjänster också för

1) sådana sammanslutningar och stiftelser som staten har bestämmande inflytande över och vars uppgift enligt bestämmelser i lag eller med stöd av lag är att bedriva annan än ekonomisk verksamhet,

2) sådana sammanslutningar som tillhandahåller tjänster för staten i egenskap av anknutna enheter enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016),

3) sådana sammanslutningar och stiftelser vars verksamhet främst finansieras med anslag som tagits in i statsbudgeten och som inte är sådana kunder som avses i 1 punkten.

### 3 §

#### *Principerna för affärsverkens verksamhet*

Ett affärsverk ska skötas enligt företagsekonomiska principer. I den utsträckning ett affärsverk självt tillhandahåller tjänster i ett konkurrensläge på marknaden eller producerar tjänster till nytta för kunderna i ett konkurrensläge på marknaden, ska affärsverket prissätta sina tjänster på marknadsvillkor. Ett affärsverk kan endast i liten utsträckning bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Ett affärsverk svarar för sina förbindelser med statlig egendom som överförts i dess besittning. Om ett affärsverk inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem.

### 6 §

#### *Riksdagens styrning av affärsverken*

I samband med behandlingen av statsbudgeten ska riksdagen

1) godkänna affärsverkets viktigaste servicemål och andra verksamhetsmål,  
2) godkänna ökning och nedsättning av affärsverkets grundkapital samt besluta om intagande av anslag i statsbudgeten för att beviljas för ökning av affärsverkets grundkapital,

3) samtycka till att affärsverket upptar lån för finansiering av verksamheten,

4) godkänna maximibeloppet för affärsverkets investeringar under nästa räkenskapsperiod samt bemyndiganden för affärsverket att ingå sådana förbindelser för investeringar som medför utgifter under senare räkenskapsperioder.

---

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

### 7 §

#### *Styrelse*

-----  
Det ministerium till vars förvaltningsområde affärsverket hör utser styrelsemedlemmarna för högst tre år i sänder. Ministeriet förordnar en av medlemmarna att vara styrelsens ordförande och en att vara vice ordförande. Minst en av medlemmarna ska företräda personalen vid affärsverket eller dess dottersammanslutning. Den medlem som företräder personalen ska vara anställd hos affärsverket eller dottersammanslutningen. Närmare bestämmelser om styrelsens sammansättning och mandatperiodens längd får utfärdas genom förordning av statsrådet, vilken utfärdas särskilt för varje affärsverk.

Det ministerium till vars förvaltningsområde affärsverket hör kan befria styrelsen eller en medlem av styrelsen från uppdraget.

-----

### 8 §

#### *Styrelsens uppgifter*

-----  
Styrelsen ska särskilt

-----

1) göra framställning om budgetförslag för affärsverket och i anslutning därtill om förslag till servicemål och andra verksamhetsmål för affärsverket för följande år,

-----

11) behandla och avgöra övriga ärenden som är vittgående eller viktiga.

-----

### 9 § (Ny)

#### *Verkställande direktör*

Ett affärsverk ska ha en verkställande direktör som leder och utvecklar affärsverkets verksamhet, sköter affärsverkets löpande förvaltning samt ser till att bokföringen är lagenlig och att medelsförvaltningen är ordnad på ett tillförlitligt sätt. I fråga om verkställande direktören tillämpas vad som i 6 kap. 17–20 § i aktiebolagslagen bestäms om ett aktiebolags verkställande direktör.

Verkställande direktören ska se till att styrelsens beslut verkställs och följa styrelsens föreskrifter samt informera styrelsen om åtgärder och händelser som är betydelsefulla med hänsyn till affärsverkets verksamhet.

På verkställande direktören tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar enligt vad som föreskrivs om dem i 40 kap. i strafflagen (39/1889) i fråga om offentligt anställda arbetstagare. På verkställande direktören tillämpas dessutom 40 kap. 7, 8, 9 och 10 § i strafflagen. (Nytt 3 mom.)

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

Ett dotteraffärsverk kan ha en verkställande direktör. Om dotteraffärsverket har en verkställande direktör, tillämpas på honom eller henne vad som föreskrivs om affärsverkets verkställande direktör. (Nytt 4 mom.)

13 §

### *Affärsverkets balansräkning*

När statliga enskilda fastighetsförmögenhetsposter eller lös egendom som direkt anknyter till dem överförs mellan affärsverk, beslutar dessa med avvikelse från vad som föreskrivs i 2 mom. om överföringarna när affärsverken enligt lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet har rätt att besluta om överlåtelse av egendom. Överföringen redovisas som en ökning eller minskning av övrigt eget kapital för affärsverket.

Innan ett beslut enligt 1–4 mom. fattas ska affärsverkets revisorer göra en uppskattning av egendomen och förpliktelserna och värdet på dessa samt ge ett utlåtande därom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

## Lag

### om ändring av 7 § i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) 7 § 2 mom. som följer:

7 §

### *Uppgifterna för den som tillhandahåller nät- och infrastruktur tjänster*

Tillhandahållaren av nät- och infrastruktur tjänster får anlita Försvarsmakten som underleverantör för att bygga och upprätthålla ett undervattenskabelnät för säkerhetsnätet samt Försvarsfastigheter för att bygga, låta bygga och upprätthålla utrustningsutrymmen för säkerhetsnätet.



## Betänkande FsUB 2/2020 rd

\_\_\_\_\_

Denna lag träder i kraft den 20 .

\_\_\_\_\_

4.

### Lag

#### om ändring av 2 § i elmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i elmarknadslagen (588/2013) 2 § 1 mom. som följer:

2 §

#### *Tillämpningsområde*

Denna lag tillämpas på elmarknaden, som omfattar produktion, import, export och leverans av el samt elöverföring och eldistribution. Bestämmelserna i II avdelningen samt 7 och 21 kap. tillämpas inte på försvarsförvaltningen och inte heller på Försvarsfastigheter.

-----

\_\_\_\_\_

Denna lag träder i kraft den 20 .

\_\_\_\_\_

5.

**Lag**

**om ändring av 18 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (906/2019) 18 § 1 mom. som följer:

18 §

*Handlingar som ska säkerhetsklassificeras inom statsförvaltningen*

Myndigheter vid statliga ämbetsverk, inrättningar och affärsverk samt domstolar och nämnder som har inrättats för att behandla besvärssärenden ska säkerhetsklassificera handlingar och förse dem med anteckning om säkerhetsklass som visar vilket slag av informationssäkerhetsåtgärder som ska vidtas vid behandlingen av dem. Anteckningen om säkerhetsklass ska göras om handlingen eller informationen i den är sekretessbelagd enligt 24 § 1 mom. 2, 5 eller 7–11 punkten i offentlighetslagen och om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av handlingen kan orsaka skada för försvaret, för förberedelser inför undantagsförhållanden, för internationella relationer, för brottsbekämpningen, för den allmänna säkerheten eller för stats- och samhällsekonomin funktion, eller på något annat jämförbart sätt för Finlands säkerhet.

-----  
Denna lag träder i kraft den 20 .

**Utskottets förslag till uttalande**

*Riksdagen förutsätter att regeringen före ingången av höstsessionen 2022 lämnar en övergripande redogörelse om Senatfastigheter, dess dotteraffärsverk Försvarfsfastigheter och hela Senatkoncernen. Redogörelsen ska bland annat*

*1) granska exempelvis statens lokalförvaltning i dess helhet, dess organisation, verksamhetsprinciper, reglering, kundens ställning, kostnader, serviceavtal med eventuella anknytande meningsskiljaktigheter, systemets konsekvenser för myndigheternas förutsättningar*

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

*att sköta sina lagstadgade uppgifter och lokalförvaltningens ansvar bland annat för brister i lokalernas skick,*

*2) mer generellt bedöma affärsverksmodellens lämplighet som organisationsform för statens lokalförvaltning och*

*3) bedöma hur den nya lagstiftningen om Försvarsfastigheter fungerar, särskilt i fråga om genomförandet av styrningsbefogenheten mellan finansministeriet och försvarsministeriet, och hur personalens ställning utvecklas.*

Helsingfors 1.12.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml  
vice ordförande Jari Ronkainen saf  
medlem Anders Adlercreutz sv  
medlem Atte Harjanne gröna  
medlem Timo Heinonen saml  
medlem Eeva Kalli cent  
medlem Mika Kari sd  
medlem Tuomas Kettunen cent  
medlem Kimmo Kiljunen sd  
medlem Jukka Kopra saml  
medlem Joonas Könttä cent  
medlem Markus Mustajärvi vänst  
medlem Juha Mäenpää saf  
medlem Riitta Mäkinen sd  
medlem Veijo Niemi saf  
medlem Erkki Tuomioja sd  
ersättare Mirka Soinikoski gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

### Reservation

### Motivering

Enligt regeringens proposition (RP 31/2020 rd) hör Senatfastigheter och dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter till finansministeriets förvaltningsområde och finansministeriet svarar för styrningen och övervakningen av dem. Försvarsministeriet styr Försvarsfastigheter när affärsverket tillhandahåller de tjänster som Försvarsmakten och de partner som Försvarsmakten har angett behöver för utförande av de uppgifter som avses i 2 § i lagen om Försvarsmakten (551/2007).

Försvarsministeriet inledde 2018 ett utvecklingsarbete inom fastighetsbranschen, under vilket målet blev att inrätta ett fastighetsverk under försvarsministeriet. I samband med utvecklingsarbetet beställde försvarsministeriet en utomstående expertutredning (19.3.2019). Utredningen utmynnade i en rekommendation att förvaltningsmodellen för försvarsförvaltningens fastigheter ändras så att ägandet av fastigheterna överförs från Senatfastigheter till ett affärsverk som ska inrättas inom försvarsförvaltningen och som sorterar under försvarsministeriet. I denna modell ansågs Försvarsfastigheter bli funktionellt integrerat i försvarsförvaltningen och försvarsmakten, men för att möjliggöra tillsyn ska det rapportera om sin verksamhet som fastighetsägare i form av separat affärsverk. Denna modell ansågs också vara förenlig med principer för fastighetsledning och internationell praxis.

När Försvarsfastigheter är placerat inom försvarsförvaltningen förblir staten fortfarande ägare till fastigheterna och styrningen och ledningsförhållandena i fråga om Försvarsfastigheter, utvecklandet av beredskapen, utvecklandet av hanteringen av fastighetsuppgifter och informationssäkerheten, utvecklandet av personalens kompetens och åtgärderna för att stoppa ökningen av lokalkostnaderna samt uppställandet och övervakningen av målen för serviceverksamheten förblir klara och utan tolkningsoklarheter inom försvarsministeriets behörighet. Samtidigt ansågs försvarsministeriet som del av statsrådet effektivt kunna samordna statskoncernens fastighetsstrategiska mål med målen för utvecklandet av försvarsförvaltningen och det militära försvaret. Ett centralt mål för projektet för beredning av Försvarsfastigheter var att bilda en strategisk partner inom fastighetsbranschen och iakttå principen om ett enda serviceställe samt samtidigt förenkla verksamhetsmodellen för försvarsförvaltningens fastighetssektor. I motiveringen till propositionen konstateras att ”aspekter i anslutning till säkerhetsläget och förändringarna i det talar för att man inom statens fastighetsförvaltning bör minska antalet enskilda aktörer”. Därför är det inkonsekvent att man i fråga om Försvarsfastigheter, som har ett nära samband med Försvarsmaktens verksamhet, har beslutat föreslå två styrande ministerier och två affärsverk. Oklarheterna i fråga om befogenheter och ansvar i fråga om den föreslagna förvaltningsmodellen framhävs särskilt under undantagsförhållanden som kräver effektivitet och snabbhet samtidigt som Försvarsmaktens operativa kärnuppgifter riskeras.

Propositionen medför betydande oklarheter och tolkningssvårigheter i arbetet för de viktigaste utvecklingsmålen för försvarsförvaltningens fastighetssektor. Målen skulle klart och effektivt kunna fullföljas om Försvarsfastigheter fanns inom försvarsförvaltningen.

## Betänkande FsUB 2/2020 rd

### *Förslag*

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslag 1 och 2 och

att riksdagen godkänner ett uttalande. (*Reservationens förslag till uttalande*)

### *Reservationens förslag till uttalande*

Riksdagen förutsätter att regeringen tar fram ett lagförslag där det föreslås att ett självständigt fastighetsverk i affärsverksform inrättas under försvarsministeriet.

Helsingfors 1.12.2020

Jukka Kopra saml  
Ilkka Kanerva saml  
Timo Heinonen saml  
Jari Ronkainen saf  
Veijo Niemi saf  
Juha Mäenpää saf