

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter, lagen om statliga affärsverk och lagen om statens tjänstekollektivavtal

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter, lagen om statliga affärsverk och lagen om statens tjänstekollektivavtal (RP 53/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Peppiina Huhtala, finansministeriet
- finansråd, enhetschef Tero Meltti, finansministeriet
- ledande expert Antti Puhakka, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Gau, försvarsministeriet
- chefen för juridiska ärenden Ilkka Koponen, Senatfastigheter
- koncerndirektör Jari Sarjo, Senatfastigheter
- jurist Olli Tirri, Senatfastigheter
- verkställande direktör Matias Warsta, Försvarsfastigheter.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Brottspåföljdsmyndigheten
- Domstolsverket
- Gränsbevakningsväsendet
- Försvarsmakten
- Konkurrens- och konsumentverket.

Inget yttrande av

- Tullen.

Betänkande FvUB 43/2022 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter, lagen om statliga affärsverk och lagen om statens tjänstekollektivavtal ändras. Det föreslås att det till lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter fogas bestämmelser om uthyrning av verksamhetslokaler till statliga ämbetsverk och inrättningar. I lagen om statliga affärsverk och lagen om statens tjänstekollektivavtal föreslås det tekniska justeringar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2022.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Det föreslås att det till lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (1018/2020) fogas bestämmelser om uthyrning av verksamhetslokaler till statliga ämbetsverk och inrättningar. De affärsverk som hör till Senatkonscernen har till uppgift att bland annat sköta den statliga fastighetsförmögenhet som är i dess besittning samt producera lokalservice och andra tjänster i direkt anslutning till den för kunder som hör till statsorganisationen, såsom statliga ämbetsverk och inrättningar. Dessutom föreslås vissa tekniska ändringar i lagen om statliga affärsverk (1062/2010) och lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970).

Bestämmelser om statens interna uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler har inte tidigare utfärdats på lagnivå, utan de har ingått i statsrådets förordning om förvärv, arrendering, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet (242/2015, nedan besittningsförordningen). Förordningens paragrafer om uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler upphävdes den 13 december 2021.

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (GrUU 34/2020 rd — RP 31/2020 rd). Enligt utlåtandet ska det av orsaker som beror på 84 § 4 mom. i grundlagen föreskrivas om saken genom lag om avsikten är att affärsverket kan förutsätta att ett ämbetsverk eller en inrättning ingår ett serviceavtal med affärsverket. Även riksdagens biträdande justitieombudsman har i sitt avgörande (EOA/6870/2019) ansett att bestämmelser på förordningsnivå om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att i första hand gå via Senatfastigheter och Försvarsfastigheter inte är tillräckligt ur grundlagsperspektiv.

I lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter föreslås bestämmelser om statens uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler och om målen för den. Enligt 1 mom. är målet för Senatkonscernens affärsverks uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler det som totalt sett blir fördelaktigast för staten, varvid verksamhetens inverkan på ekonomin totalt sett beaktas. I 2 b § i lagförslaget finns bestämmelser om skyldighet för statliga ämbetsverk och inrättningar att hyra behövliga verksamhetslokaler som besitts av Senatkonscernens affärsverk. Om ett affärsverk och ett ämbetsverk eller en inrättning avtalar så sinsemellan och lösningen anses vara ekonomiskt fördelaktig totalt sett, kan verksamhetslokaler som lämpar sig för ämbetsverkets behov anskaffas av Senatkonscernens affärsverk på marknaden för att besittas av det. Ett ämbetsverk eller en inrättning kan hyra sina verksamhetslokaler av andra än Senatkonscernens affärsverk, om affärsverket

Betänkande FvUB 43/2022 rd

har gett ämbetsverket eller inrättningen ett utlåtande om att det är ekonomiskt fördelaktigt totalt sett. I 2 c § föreskrivs det om bemyndigande att utfärda förordning.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att det i lag föreskrivs om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att hyra sina verksamhetslokaler av Senatkonscernens affärsverk. Regleringen förtydligar rättsläget i fråga om hyrning och uthyrning av lokaler inom staten och är nödvändig på det sätt som framgår av grundlagsutskottets och den högsta laglighetsövervakarens ställningstaganden ovan. Utskottet föreslår nedan i detaljmotiveringen vissa preciseringar i bestämmelserna.

I den föreslagna lagen definieras hyrning och uthyrning av verksamhetslokaler som en del av affärsverkens uppgifter i samband med anskaffning och överlåtelse av lokaler enligt 2 § i den gällande lagen. Enligt 2 § i den gällande lagen är avtal mellan affärsverk och statliga ämbetsverk och inrättningar serviceavtal på vilka förvaltningslagens (434/2003) bestämmelser om förvaltningsavtal tillämpas. I den föreslagna regleringen används dock termerna uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler och hyresavtal, eftersom uthyrning och hyrning och hyresavtal är etablerade juridiska begrepp som innebär att hyresgästen mot vederlag ges nyttjanderätt till ett visst objekt med stöd av ett avtal.

Enligt 66 § i förvaltningslagen ska tvister som gäller förvaltningsavtal behandlas som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolen. Bestämmelser om förfarandet vid förvaltningstvistemål finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Båda avtalsparterna kan inleda en förvaltningstvist. I propositionen föreslås inga ändringar i den rättsliga karaktären hos de hyresavtal som avses här i form av förvaltningsavtal eller i det förfarande för tvistlösning som gäller dem.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

DETALJMOTIVERING

2 a §. Målen för uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler. När Senatkonscernens affärsverk anskaffar och överlåter verksamhetslokaler till statliga ämbetsverk och inrättningar, är målet för affärsverkets verksamhet enligt förslaget det som totalt sett blir fördelaktigast för staten, varvid verksamhetens inverkan på ekonomin totalt sett beaktas. Närmare bestämmelser om bedömning av vad som enligt 2 a och 2 b § totalt sett är ekonomiskt fördelaktigt samt de förutsättningar under vilka verksamhetslokaler kan hyras utan en sådan bedömning får enligt den föreslagna 2 c § utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid bemyndigandet att utfärda förordning i 2 c §, eftersom lagen saknar grundläggande bestämmelser om bedömningen av totalekonomin och om de förutsättningar under vilka lokaler kan hyras eller hyras ut utan en sådan bedömning. I detaljmotiveringen till 2 c § ingår däremot en tämligen täckande redogörelse för vilka omständigheter som skulle beaktas vid bedömningen av totalekonomin. Utskottet föreslår därför att 2 a § *1 mom.* kompletteras i enlighet med motiveringen så att man vid granskningen av statens helhetsintresse beaktar de to-

Betänkande FvUB 43/2022 rd

talekonomiska konsekvenserna av verksamheten under lokalens hela livscykel och med tanke på statsfinanserna i sin helhet, inklusive lönsamheten, effektiviteten och ändamålsenligheten i ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet samt uppnåendet av målen för utrymmeseffektiviteten.

Dessutom anser utskottet att det med tanke på kravet på bestämmelser i lag är nödvändigt att det till 2 a § fogas en grundläggande bestämmelse om de förutsättningar under vilka en lokal kan hyras utan en bedömning av totalekonomin (*nytt 2 mom.*). Utifrån inkommen utredning föreslår utskottet att bestämmelsen formuleras så att de talekonomiska konsekvenserna inte behöver bedömas, om ämbetsverkets eller inrättningens behov av lokaler är tillfälligt eller om beloppet av lokalhyran är litet. Med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning i lagförslaget kan det således genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om beloppet av en obetydlig hyra och om när lokalbehovet kan anses tillfälligt.

2 b §. Uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler. I 4 mom. föreslås bestämmelser om ett förfarande där det ministerium som styr ämbetsverket eller inrättningen ska begära finansministeriets utlåtande i ett ärende som gäller hyrning eller uthyrning av lokaler, om Senatkoncernens affärsverk och ämbetsverk eller inrättning inte är eniga om att förutsättningarna enligt 2 b § 2 eller 3 mom. uppfylls. Utskottet konstaterar att den rättsliga betydelsen av ministeriets utlåtande och beslutsförfarandet i de beskrivna situationerna förblir oklara i bestämmelsen. Enligt utredningen är syftet med utlåtandet från Senatkoncernens affärsverk att dokumentera affärsverkets samtycke till att ämbetsverket eller verket kan hyra sina verksamhetslokaler av någon annan aktör än affärsverket.

Bestämmelsen måste för tydlighetens skull preciseras. Utskottet föreslår att det till 4 mom. fogas en bestämmelse om att om finansministeriet och vederbörande ministerium är av olika åsikt, fattas beslutet i ärendet av statsrådet. Förfarandet beskrivs i propositionens detaljmotivering. Utskottet föreslår dessutom att hänvisningen till bestämmelsen i momentet ändras så att den gäller de förutsättningar som anges i ”2 eller 3 mom.”, eftersom förutsättningarna inte behöver uppfyllas samtidigt.

2 c §. Närmare bestämmelser och föreskrifter. I paragrafens 1 mom. sägs att genom förordning av statsrådet får det också föreskrivas om den uppsägningstid av hyresavtal som ska iakttas vid uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler, om lämnande av uppgifter om hyresavtal och verksamhetslokaler till finansministeriet eller en aktör som ministeriet angett, om Senatkoncernens affärsverks rätt att ta ut den del av investeringen som vid tidpunkten för uppsägningen av hyresavtalet är obetald och som inte kan användas vid vidareuthyrning av objektet, ämbetsverks och inrättningars rätt att hyra ut verksamhetslokaler till andra ämbetsverk och inrättningar samt om den avgift som Senatkoncernens affärsverk årligen tar ut av ämbetsverket eller inrättningen under giltighetstiden för avtalet om vidareuthyrning för att täcka de förvaltningskostnader som föräns av vidareuthyrningen.

Utskottet anser att bestämmelser om ämbetsverkens och inrättningarnas skyldighet att lämna uppgifter om hyresavtal och lokaler till finansministeriet bör utfärdas på lagnivå. Därför föreslår utskottet att bestämmelsen stryks ur bemyndigandet att utfärda förordning och inkluderas i en ny 2 d § som tas in i lagförslaget. Dessutom föreslår utskottet att ordalydelsen i 2 c § 1 mom. preciseras.

Betänkande FvUB 43/2022 rd

Enligt utredning har det genom den föreslagna lagen och genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av den lyfts fram sådana element i hyressystemet som för närvarande baserar sig exempelvis på den hyreshandbok, som meddelats som föreskrift av finansministeriet. Dessutom ingår en del av de ärenden som föreskrivs genom förordning av statsrådet för närvarande i den ovan nämnda besittningsförordning som utfärdats med stöd av 15 § i lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (973/2002). Bemyndigandet att utfärda förordning i 15 § i nämnda lag gäller dock inte statens affärsverk, med undantag för registrering och förtecknande av statens fastighetsförmögenhet.

2 d §. Lämnande av uppgifter om hyror och lokaler. (Ny). I enlighet med det som sägs ovan i 2 c § föreslår utskottet att det till lagen fogas en ny 2 d § om skyldighet för ämbetsverk och inrättningar att till finansministeriet eller, på förordnande av finansministeriet, Senatfastigheter eller Försvarsfastigheter lämna ut uppgifter om hyresavtal enligt denna lag och om utrymmeseffektiviteten i de lokaler som är i deras användning samt andra uppgifter som behövs för lokalförvaltningen. Senatkonscernens affärsverk ska administrera och förvalta statens byggda fastighetsförmögenhet och upprätthålla lokalinformation och kompetens i fråga om uppgifter om lokaler. Detta sker via upprätthållandet av det gemensamma datasystemet för lokalhantering.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen. Utskottet erfar att avtal om lokalhyra för lokaler som ämbetsverken och inrättningarna hyr direkt av något annat än Senatkonscernens affärsverk 2021 utgjort cirka 29 procent av alla hyresavtal. För att undvika onödig administrativ börda och eventuella avtalsrättsliga problem föreslår utskottet att lagen kompletteras med en bestämmelse om att 2 a—2 c § ska tillämpas på hyresavtal som ingås efter lagens ikraftträdande (*nytt 2 mom.*).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 och 3 i proposition RP 53/2022 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 53/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (1018/2020) 5 § 1 och 2 mom.
samt
fogas till lagen nya 2 a–2 d § som följer:

2 a §

Målen för uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler

När Senatkonscernens affärsverk anskaffar och överlåter verksamhetslokaler till statliga ämbetsverk och inrättningar (*uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler*), är målet för affärsverkets verksamhet det som totalt sett blir fördelaktigast för staten, varvid verksamhetens inverkan på ekonomin totalt sett beaktas under lokalens hela livscykel och med tanke på statsfinanserna i sin helhet, inklusive lönsamheten, effektiviteten och ändamålsenligheten i ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet samt uppnåendet av målen för utrymmeseffektiviteten.

Effekterna på ekonomin totalt sett behöver inte bedömas om ämbetsverkets eller inrättningens behov av lokaler är tillfälligt eller beloppet på lokalhyran är lågt. (Nytt 2 mom.)

2 b §

Uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler

När statliga ämbetsverk och inrättningar behöver verksamhetslokaler ska de hyra verksamhetslokaler som besitts av Senatkonscernens affärsverk.

Senatkonscernens affärsverk och ett statligt ämbetsverk eller en statlig inrättning får med avvikelse från 1 mom. avtala om att behövliga verksamhetslokaler anskaffas av affärsverket för att besittas av affärsverket och hyras ut till ämbetsverket eller inrättningen, om detta är fördelaktigt med beaktande av ekonomin totalt sett.

Ett statligt ämbetsverk eller en statlig inrättning kan med avvikelse från bestämmelserna i 1 och 2 mom. hyra sina verksamhetslokaler av andra än Senatkonscernens affärsverk, om Senatkonscernens affärsverk har gett ämbetsverket eller inrättningen ett utlåtande om att det är fördelaktigt med beaktande av ekonomin totalt sett.

Betänkande FvUB 43/2022 rd

Om Senatkonscernens affärsverk och ämbetsverket eller inrättningen inte är eniga om uppfyllandet av förutsättningarna enligt 2 eller 3 mom., ska det ministerium som styr ämbetsverket eller inrättningen begära ett utlåtande av finansministeriet om saken. Om det är fråga om ett ämbetsverk eller en inrättning som hör till Försvarsfastigheters verksamhetsområde, ska finansministeriet förhandla om saken också med försvarsministeriet. Om finansministeriet och vederbörande ministerium är av olika åsikt, fattas beslutet i ärendet av statsrådet.

2 c §

Närmare bestämmelser och föreskrifter

Närmare bestämmelser om bedömning av vad som enligt 2 a och 2 b § totalt sett är ekonomiskt fördelaktigt samt de förutsättningar under vilka verksamhetslokaler kan hyras utan en sådan bedömning får utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet får det också utfärdas närmare bestämmelser om villkor för hyrning och uthyrning av verksamhetslokaler, såsom ~~föreskrivas om den uppsägningstid av hyresavtal, om lämnande av uppgifter om hyresavtal och verksamhetslokaler till finansministeriet eller en aktör som ministeriet angett,~~ om Senatkonscernens affärsverks rätt att ta ut den del av investeringen som vid tidpunkten för uppsägningen av hyresavtalet är obetald och som inte kan användas vid vidareuthyrning av objektet, ämbetsverks och inrättningsrätt att hyra ut verksamhetslokaler till andra ämbetsverk och inrättningar samt om den avgift som Senatkonscernens affärsverk årligen tar ut av ämbetsverket eller inrättningen under giltighetstiden för avtalet om vidareuthyrning för att täcka de förvaltningskostnader som föranleds av vidareuthyrningen.

Finansministeriet kan meddela föreskrifter om de villkor i fråga om hyresavtal som ska iakttas vid uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler samt om grunderna för beräkning av hyror. Finansministeriet godkänner på förslag av Senatkonscernens affärsverk de standardvillkor som ska användas i avtalen om uthyrning och hyrning av verksamhetslokaler.

2 d § (Ny)

Lämnande av uppgifter om hyror och lokaler

Ett ämbetsverk eller en inrättning ska till finansministeriet eller, på förordnande av finansministeriet, Senatfastigheter eller Försvarsfastigheter lämna ut uppgifter om hyresavtal enligt denna lag och om utrymmeseffektiviteten i de lokaler som är i deras användning samt andra uppgifter som behövs för lokalförvaltningen.

5 §

Bokföring, bokslut och ekonomi

Senatfastigheter svarar för upprättandet av affärsverkskoncernens bokslut. Bestämmelser om upprättande av bokslut finns i 12 § i affärsverkslagen.

Försvarsfastigheters bokslut undertecknas av Försvarsfastigheters styrelse och verkställande direktör. Senatfastigheters styrelse fastställer Försvarsfastigheters bokslut. Senatfastigheters och

Betänkande FvUB 43/2022 rd

affärsverkskoncernens bokslut ska upprättas, undertecknas och lämnas till finansministeriet, för fastställelse och beslut av statsrådet på det sätt som föreskrivs i 12 § i affärsverkslagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2 a—2 c § i denna lag ska tillämpas på hyresavtal som ingås efter lagens ikraftträdande. (Nytt 2 mom.)

2.

Lag

om ändring av 8 och 9 § i lagen om statliga affärsverk

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statliga affärsverk (1062/2010) 8 § 2 mom. 4 punkten och 9 § 1 mom. som följer:

8 §

Styrelsens uppgifter

Styrelsen ska särskilt

4) välja och avskeda verkställande direktören, besluta om verkställande direktörens lön, naturaförmåner och andra ekonomiska förmåner; innan ärenden som gäller verkställande direktörens avlöning, naturaförmåner och övriga ekonomiska förmåner behandlas ska affärsverkets styrelse inhämta finansministeriets utlåtande i ärendet,

9 §

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

Betänkande FvUB 43/2022 rd

vad som i 6 kap. 17–20 § i aktiebolagslagen föreskrivs om ett aktiebolags verkställande direktör, om inte något annat föreskrivs i denna lag.

— — — — —

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 3 a och 5 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) det inledande stycket i 3 a § 1 mom. samt 5 § 2 mom. 4 punkten och 4 mom.,
sådana de lyder, det inledande stycket i 3 a § 1 mom. i lag 284/1993, 5 § 2 mom. 4 punkten i lag 371/2005 och 4 mom. i lag 1549/2011, som följer:

3 a §

Genom förordning av statsrådet kan föreskrivas att förhandlings- och avtalsparter som företräder arbetsgivaren i ärenden som gäller anställningsvillkoren för tjänstemän vid sådana affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk (1062/2010) är

— — — — —

5 §

Utan att bestämma anställningsvillkoren så att de är sämre än vad som gäller enligt tjänstekollektivavtalet, men i övrigt utan hinder av tjänstekollektivavtalet, kan

— — — — —

4) affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk bestämma sina tjänstemäns anställningsvillkor.

— — — — —

Finansministeriet fastställer avlöningen, naturaförmånerna och övriga ekonomiska förmåner för följande tjänster:

- 1) de arbetsgivartjänster som avses i 2 § 4 mom., om tjänsterna specificeras i statsbudgeten,
- 2) tjänsterna som avdelningschef vid ett ministerium samt motsvarande och högre tjänster vid ett ministerium,

Betänkande FvUB 43/2022 rd

3) sådana tjänster som chef för ett ämbetsverk som lyder direkt under ett ministerium och som till sin allmänna betydelse är jämförbara med de tjänster som avses i 2 punkten; bestämmelser om vilka tjänster som inte kan anses vara jämförbara med de tjänster som avses i 2 punkten utfärdas genom förordning av statsrådet.

— — — — —

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 17.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.