

Grundlagsutskottet

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

Till försvarsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet om i synnerhet det att fördelningen mellan ministerierna i fråga om behörigheten att styra ska vara noga avgränsad.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- försvarsministeriet
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Janne Salminen.

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.

Lagarna avsågs träda i kraft den 1 juli 2020.

Utlåtande GrUU 34/2020 rd

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen med avseende på bland annat grundlagens 84 § om affärsverk och 68 § om ministerierna. Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den föreslagna organisationsmodellen

I proposition föreslås det att det stiftas en lag om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter och att bland annat lagen om statliga affärsverk ändras. Enligt förslaget ska statens byggda fastighetsförmögenhet koncentreras till två affärsverksorganisationer: det nuvarande affärsverket Senatfastigheter och dess nya dotterbolag, Försvarsfastigheter. Tillsammans bildar affärsverken Senatkongcernen.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på grundlagens 84 § 4 mom. Enligt 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. Utskottet anser att det för tydlighetens skull bör finnas en bestämmelse om möjligheten till en sådan organisationsform också i lagen om statliga affärsverk.

Affärsverkets uppgifter

Senatkongcernens 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. Senatkongcernens affärsverk får i liten omfattning tillhandahålla lokaltjänster och tjänster med direkt anknytning till dem också för andra kunder.

Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna om Senatkongcernens 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. Enligt motiveringen till den bestämmelse i regeringsformen som föregick 84 § 4 mom. i grundlagen avses med de allmänna grunderna för affärsverkens verksamhet och ekonomi affärsverkets område och uppgifter, principerna för affärsverkets ekonomi samt principerna för styrningen av affärsverket (RP 262/1990 rd, s. 53/II). Genom lag ska det således föreskrivas åtminstone om de allmänna grunderna för affärsverkskongcernens serviceavtal och om grunderna för prissättningen. Om avsikten är att affärsverket kan förutsätta 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

Utlåtande GrUU 34/2020 rd

mom. i grundlagen. Utan dessa ändringar kan lagförslag 1 enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Styrningen av affärsverket

Det föreslås att bestämmelser om riksdagens styrningsbehörighet ska ingå både i den allmänna lagen om statliga affärsverk (6 § i lagförslag 2) och i speciallagen om Senatfastigheter och Försvarsfastigheter (4 § i lagförslag 1).

Angående bestämmelserna i 6 § i den allmänna lagen konstateras det i proposition (s. 21) bland annat att riksdagens styrning ska förtydligas så 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. Enligt motiven (s. 21) nämns inte dessa i den gällande lagen, "utan riksdagens styrning härleds direkt ur bestämmelserna i 84 § i grundlagen". Grundlagsutskottet påpekar 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. Utskottet 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 Senatkonsörnen 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.

Ministeriernas behörighet

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 Senatkonsörnen. Senatkonsörnen är verksam inom finansministeriets förvaltningsområde och konsörnens allmänna styrning hör till finansministeriet. Enligt 2 mom. i samma paragraf styr försvarsministeriet Försvarsfastighet när affärsverket tillhandahåller de tjänster i enlighet med 2 § i lagen som Försvarsmakten och de partner som Försvarsmakten har angett behöver för utförande av de uppgifter som avses i 2 § i lagen om försvarsmakten.

Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Skyldigheten att se till att förvaltningen fungerar täcker enligt förarbetena till grundlagen även ministeriernas styrning och övervakning av den underordnade förvaltningen. På detta sätt utsträcks det för ministerieförvaltning typiska parlamentariska draget också till den underordnade förvaltningen (RP 1/1998 rd, s. 119).

Utlåtande GrUU 34/2020 rd

Enligt 68 § 3 mom. i grundlagen ska bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och fördelningen av ärendena mellan dem utfärdas genom lag eller genom statsrådsförordning. Men bestämmelsen i grundlagen förutsätter inte att det i reglementet finns bestämmelser om arbetsfördelningen, utan denna kan även basera sig på andra lagar eller förordningar (RP 1/1998 rd, s. 119).

Grundlagsutskottet har tidigare ansett 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.

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 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 finansministeriet 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. Förhållandet mellan försvarsministeriets styrning och denna styrning verkar bli underordnat. 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.

Enligt 2 § 4 mom. i propositionens lagförslag 1 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 undantagsförhållanden och vid 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 någonderas beslutanderätt. Enligt motiveringen överensstämmer be-

Utlåtande GrUU 34/2020 rd

stämmelsen till stora delar med 2 § i den gällande affärsverkslagen (RP s. 37). Den gällande bestämmelsen i lagen om statliga affärsverk gäller dock till denna del endast beredskapen för undantagsförhållanden, och där har försvarsministeriets behörighet preciserats så att den gäller försvarsfastigheter ("enligt vad finansministeriet och, i fråga om försvarsfastigheter, försvarsministeriet bestämmer"). Utskottet 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.

Bestämmelserna om tjänsteansvar

Ett affärsverk ska enligt 9 § i lagen om statliga affärsverk ha en verkställande direktör på vilken tillämpas vad som i 6 kap. 17—20 § i aktiebolagslagen bestäms om ett aktiebolags verkställande direktör. Bestämmelsen föreslås inte nu bli ändrad.

Grundlagsutskottet noterar 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 enligt utskottet till vissa delar har drag av offentlig förvaltningsuppgift, anser utskottet 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.

Bedrivande 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 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.

Senatfastigheters ställning och uppgifter

Senatfastigheter sköter uppgifter som är viktiga för de statliga myndigheterna. Lokalfrågorna har i praktiken delvis också betydande konsekvenser med tanke på en ändamålsenlig skötsel av myndigheternas uppgifter och de resurser som myndigheterna förfogar över. Grundlagsutskottet har nu granskat regleringen endast med tanke på den särreform som förslaget gäller. Utskottet anser

Utlåtande GrUU 34/2020 rd

det vara viktigt att Senatfastigheters ställning och uppgifter granskas i sin helhet och att riksdagens biträdande justitieombudsman på eget initiativ har inlett en utredning om Senatfastigheters rättsliga ställning (EOAK/6870/2019).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

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.

Helsingfors 15.10.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.