



18.5.2020

Hallintovaliokunta
Eduskunta

Hallituksen esitys (31/2020 vp) eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

- täydennys valtiovarainministeriön 14.5.2020 lausuntoon

Valtiovarainministeriö keskittyy tässä täydennyksessä hallituksen esityksen lainsäätämisyjärjestykseen liittyviin seikkoihin. Valtiovarainministeriö esittää täydennyksessä eduskunnan hallintovaliokunnalle seuraavaa:

Lainvalmistelusta

Lainvalmistelu on toteutettu valtiovarainministeriön johdolla ja yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Valtion liikelaitoksista annetun lain (1063/2010) valmisteluvastuu on valtiovarainministeriön sisäisellä työnjaolla osoitettu valtiovarainministeriön budjettiosastolle.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen lainvalmistelutyö on toteutettu siten, että Senaatti-kiinteistöjen ohjauksesta vastuussa oleva valtiovarainministeriön valtioneuvoston kehittämisosasto on johtanut valmistelua budjettiosaston antaman valmisteluluvan perusteella. Tämä on ollut tarkoituksenmukaista, koska asia koskee pääosin Senaatti-Kiinteistöjä, joista säädettäisiin hallituksen esityksen mukaisesti erillinen ja valtiovarainministeriön valtioneuvoston kehittämisosaston toimialaan kuuluva laki. Valmistelu on toteutettu työryhmämuotoisena säädösvalmisteluhanketyönä (VM135:00/2019, VN/10445/2019) yhdessä valtiovarainministeriön budjettiosaston, puolustusministeriön, Puolustusvoimien, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Työryhmä on esityksessään valtiovarainministeriölle ollut yksimielinen. Esitystä on käsitelty laajasti myös puolustuskiinteistöjen perustamista valmistelevassa hankkeessa sekä henkilöstöjärjestöjen kanssa.

Ennen lainvalmistelun aloittamista valtiovarainministeriö on pyytänyt asiantuntijalausunnot kahdelta valtiosääntöoikeuden asiantuntijalta, emeritusprofessori Kaarlo Tuorilta ja Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojaselta. Valmistelussa näillä lausunnoilla on ollut iso merkitys ja esityksessä on huomioitu lausuntojen sisällöt. Lausunnot ovat olleet myös lainvalmisteluryhmän käytössä.

Lainvalmistelun yhteydessä on käyty tavanomainen lausuntokierros, jossa lausuntoja on pyydetty yhteensä 25 taholta ja saatu yhteensä 22 taholta. Lausunnot ovat antaneet mm. Oikeuskanslerinvirasto, Eduskunnan oikeusasiamiehen virasto, oikeusministeriö, valtiovarainministeriön budjettiosasto, työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä henkilöstöjärjestöistä JHL ry, JUKO ry ja Ammattiliitto Pro ry.

Lausuntopalaute on käyty lainvalmisteluryhmässä läpi ja niiden perusteella esitystä on muutettu erityisesti ohjausmallin ja liikelaitosmallin valtioneuvoston ja kilpailuneutraaliteettivaatimusten osalta. Työ- ja

elinkeinoministeriön avustuksella valtiovarainministeriö on myös käynyt EU:n komission valtioneuvoston valvonnasta vastaavien asiantuntijoiden kanssa neuvottelun esityksen mukaisen liikelaitosmallin soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Neuvottelun perusteella esityksen on arvioitu täyttävän myös valtioneuvoston valvonnasta vastaavien reunaehdot.

Esityksen täydentäminen lausuntojen pohjalta on tehty lainvalmisteluryhmän kokoonpanoa ja edustajia hyödyntäen. Mukana ovat olleet kummankin valtiovarainministeriön valmisteluun osallistuneiden osastojen, puolustusministeriön, Puolustusvoimien sekä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen edustajat. Myös lausuntopalautteen perusteella täydennetty esitys on käsitelty puolustusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä valtiovarainministeriön JulkICT-osastolta.

Valtiovarainministeriön sisäisen työnjaon johdosta esittelyvaiheessa budjettiosasto on antanut hallituksen esityksen esittelyluvan valtionhallinnon kehittämisosastolle. Esittelylupa on annettu myös puolustusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä valtiovarainministeriön JulkICT-osastolta.

Hallituksen esityksen esittelyvaiheen ennakkotarkastuksessa oikeuskanslerinvirasto on esittänyt täydennysehdotuksia esitykseen. Tämän perusteella esitystä on edelleen täydennetty, jotta hallituksen esityksessä olisi selvemmin esiin tuotuna, mm. miten Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen Senaatti-kiinteistöjen asemaan liittyvässä selvityspyynnössä (EOAK/6870/2019) esiin nostamiin kysymyksiin on pyritty vastaamaan hallituksen esityksessä. Oikeuskanslerinvirasto on muutosten jälkeen ennakkotarkastanut esityksen, jonka jälkeen valtioneuvosto hyväksyi 2.4.2020 hallituksen esityksen uudeksi Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevaksi lainsäädännöksi lähetettäväksi eduskuntakäsittelyyn.

Perustuslain reunaehdoista

Hallituksen esityksessä todetulla tavalla perustuslain 84 § säädetään eduskunnan budjettivallasta ja valtion liikelaitoksista. Perustuslain 84 § 4 momentissa ei säädetä erikseen tytärliikelaitosrakenteesta. Lainvalmistelun yhteydessä on kuitenkin todettu, että perustuslain pohjalta ei ole nähtävissä estettä liikelaitoksen ja sille muodostettavan tytärliikelaitoksen muodostamalle liikelaitoskokonaisuudelle. Valmistelijoiden käsitystä tukee myös lain valmistelussa pyydettyjen valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemykset.

Valmistelussa ei ole nähty EU:n valtioneuvoston johdosta muodostettavan asiakaspiirin ja markkinoille suuntautuvan palveluiden myyntirajoitusten vaikuttavan miltään osin itse liikelaitosmallin käyttöön. Liiketaloudelliset periaatteet koskevat koko liikelaitoksen toimintaa eikä esim. käytössä olevalla omakustannusperusteisella vuokrajärjestelmällä muuteta tätä lähtökohtaa. Käytössä olevassa omakustannusperusteisissa vuokramallissa liiketaloudellisin periaattein, lähtökohdin ja markkinoilla tavanomaisesti käytettävien välinein toimiva valtion liikelaitos kattaa kaikki toimintansa kustannukset, valtion liikelaitokseen sijoittamalle pääomalle vaatiman tuoton ja myy valtiolle tarpeettoman omaisuuden sekä tulouttaa myyntitulot ja oman pääoman tuoton valtion talousarvionalouteen omistajan päättämällä tavalla.

Esityksessä todetulla tavalla (otsikko 13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö) liikelaitoksella ei ole perustuslain 124 §:n tarkoittamia tehtäviä. Tämä lähtökohta on voimassa jo nykyisen olemassa olevan liikelaitoslain (1063/2010) mukaisesti. Esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi tätä lähtökohtaa miltään osin. Lähtökohtaa on esityksessä pyritty myös perustelemaan, koska eduskunnan perustuslakivaliokunta on viime vuosina kiinnittänyt ko. perustuslain pykälän sisältöön eri esitysten yhteydessä huomiota. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi liikelaitoslain nykyistä suhdetta valmiuslakiin. Muodostuvasta emoyhtiö-liikelaitosrakenteesta johtuen ohjaus valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa on esitetty selvästi jaettavaksi valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välillä. Tämä tarkentaminen on nähty tarpeelliseksi ohjauksen tarkkarajaisuuden varmistamiseksi.

Lainsäädännön rakenteen muutosesitys (yleislaki + uusi liikelaitoskohtainen laki) tarkoittaisi jo aiemmin ennen vuoden 2011 alusta voimaan tulleen liikelaitoslain edeltäjän mukaista lainsäädäntörakenteen palauttamista. Esitetty säädösrakenne on siten jo aiemmin käytössä ollut, eikä säädösrakennetta ole nähty valtionvarainministeriössä miltään osin ongelmalliseksi. Myöskään laintarkastuksen yhteydessä ei esitetty tähän viittaavia huomioita.

Lausuntokierroksen jälkeen tehtyjen täydennysten perusteella valtiovarainministeriö on katsonut, että hallituksen esitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksessä on laajasti kuvattu esityksen perustuslaillisia lähtökohtia ja peilattu Eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaista lausuntokäytäntöä. Valtiovarainministeriö ei ole esityksessään todennut tarvetta perustuslakivaliokunnan käsittelylle, koska viimeaikaisen lausuntokäytännön mukaiset vaatimukset on esityksessä kyetty huomioida. Esittelylupien yhteydessä ei myöskään ole tuotu esiin tällaista edellytystä esitykselle.

Helsingissä 18.5.2020

Juha Sarkio
osastopäällikkö, ylijohdaja
valtionhallinnon kehittämisosasto

Sami Yläoutinen
osastopäällikkö, budjettipäällikkö
budjettiosasto

Tero Meltti
finanssineuvos, yksikön päällikkö