



8.6.2020

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Vastine

Eduskunnan hallintolakivaliokunta pyysi 1.6.2020 valtiovarainministeriön vastinetta HE:n 31/2020 vp (laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi) saamiinsa lausuntoihin. Hallintovaliokunta oli saanut kirjalliset lausunnot Ammattiliitto Pro ry:ltä, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Heidi Falkenbachilta, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, oikeusministeriöltä, Olli Mäenpäältä, puolustusministeriöltä ja puolustusvoimilta, Poliisihallitukselta, Janne Salmiselta, Senaatti-kiinteistöiltä, sisäministeriöltä ja Kirsti Vallinheimolta. Lausunnonantajista Senaatti-kiinteistöt piti hallituksen esitystä sellaiseen tarpeelliseen ja kannatettavana. Oikeusministeriö ei ottanut varsinaisesti kantaa hallituksen esitykseen. Muut lausunnonantajat kommentoivat tai esittivät muutoksia hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksessä on otettu kantaa perustuslainmukaisuuteen. Tämän vuoksi tässä vastineessa ei erikseen kommentoida väitteitä siitä, että hallituksen esitys olisi käsiteltävä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Kuitenkin joissakin asian-tuntijalausunnoissa edellytetyllä tavalla puolustusvaliokunta sekä hallintovaliokunta ovat lähettäneet käsittelyssä olevan hallituksen esityksen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Valtiovarainministeriöllä ei ole tätä vastinetta tehtäessä tiedossa perustuslakivaliokunnan lausuntoa, joten vastineessa ei kommentoida lausunnoissa esitettyjä kysymyksiä, jotka liittyivät perustuslain tulkintaan.

Hallituksen esityksessä pääsisältönä on valtion liikelaitoksista annetun yleislain muuttaminen (1062/2010) sekä liikelaitoskohtaisen uuden lain säätäminen Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskien. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus muuttaa valtion kiinteistöhallintoa ohjaavaa asetustasoista lainsäädäntöä esityksessä kuvattua laajemmin. Valtiovarainministeriö ei tässä ota kantaa esityksen ulkopuolelle jääviin säädöskommentteihin.

Tässä vastineessa arvioidaan lausunnoissa esitettyjä muutosesityksiä hallituksen esityksen perusteluihin ja pykäliin seuraavasti:

Konsernirakenteesta säätäminen

Uudistuksen lähtökohta on Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen ja toimitilojen omistamisen ja ylläpidon keskittäminen yhdelle toimijalle. Tavoitteena on pystyä palvelemaan puolustusvoimien tarpeita aiempaa paremmin vähentämällä ja selkeyttämällä vastuurajapintoja. Samalla Puolustusvoimien toimitiloihin ja kiinteistöihin liittyviä kehittämistarpeita tulisi kyetä kuitenkin tarkastelemaan ja hallinnoimaan myös osana valtiokokonaisuutta. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa on linjattu Senaatti-kiinteistöille perustettavaksi tytärliikelaitos; Puolustuskiinteistöt. Tavoitteet ja tarpeet ovat valtion kiinteistöhallintoa koskevia ja Puolustusvoimien kiinteistökantaan kohdistua. Tytärliikelaitosrakenteen säätäminen

liikelaitoskohtaisesti mahdollistaa kulloinkin toimialan erityistarpeiden huomioimisen yleiseksi rakenteeksi säädettävää mallia paremmin. Samalla myös talousarviotalouden vastuut ovat liikelaitoskohtaisesti arvioitavissa tarkemmin. Näin ollen on perusteltua, että myös hallituksen esityksessä konsernirakenteesta säädetään erityislain puolella, eikä yleislain puolella. Konsernin muodostava Metsähallitus on vastaavasti säädetty myös liikelaitoskohtaisella erityislailla.

Perustuslain ja ohjausmallin muodostamisen näkökulmasta konsernirakenteen muodostamiselle ei ole myöskään nähty estettä valmistelun yhteydessä, eikä valmistelun tueksi pyydytyissä asiantuntijalausunnoissa.

Erityisesti ministeriöiden jaetusta ohjausmallista

Hallituksen esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi valtion liikelaitosmallin yleistä lainsäädännön ja toimintarakenteen viitekehystä. Valtion liikelaitoslain (1062/2010) suhde osakeyhtiölakiin säilyisi ennallaan. Valtion liikelaitoksen ohjaus muodostuu jatkossakin toisiinsa yhteydessä olevasta kahdesta tasosta: omistajaohjauksesta ja liikelaitoksen sisäisestä ohjausrakenteesta. Omistajaohjaus toteutuu eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden kautta vahvistaen linjauksia (kuten palvelutavoitteet) liikelaitoksen hallitukselle ja operatiiviseen johtoon käytännön toiminnassa huomioon otettaviksi.

Valtion virastojen ohjaus yhden ministeriön yleishallinnollisessa ohjauksessa ja useamman ministeriön toimialaohjauksesta toteutuu esimerkiksi aluehallintovirastojen ohjauksessa, jonka yleishallinnollinen ohjaus on valtiovarainministeriöllä (laki aluehallintovirastoista 896/2009) ja elinkeino- ja liikenne- ja ympäristökeskuksissa, joiden yleishallinnollinen ohjaus on työ- ja elinkeinoministeriöllä (laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009). Myös valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivan Digi- ja väestötietoviraston ohjaus perustuu valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteistyöhön, kun viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön (laki Digi- ja väestötietovirastosta 304/2019). Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 33/2018 vp) Digi- ja väestötietoviraston kahden ministeriön yhteistyössä tapahtumaan ohjaukseen ei kiinnitetty huomiota.

Puolustushallinnolla olisi jatkossa entistä vahvempi asiakasohjauksen rooli. Puolustuskiinteistöjen asiakkaina olisi vain Puolustusvoimat ja Puolustusvoimien määrittämät kumppanit. Puolustuskiinteistöjen hallituksen enemmistö olisi nimetty Puolustusministeriön esityksen perusteella. Puolustuskiinteistöjen eri johtotasot integroidaan puolustusvoimien johtamisjärjestelmään samoin kuin tietojärjestelmät. Puolustuskiinteistöjen palvelutuotanto rakentuisi näin vahvasti Puolustusvoimien tarpeiden mukaan kaikissa valmiustiloissa.

Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa todetulla tavalla valmistelussa tavoitteena on ollut muodostaa valtiovarainministeriön hallinnonalalla olevalle Senaatti-kiinteistöt -liikelaitokselle tytärliikelaitos; Puolustuskiinteistöt. Nykyinen yleislakina toimiva liikelaitoslaki on tullut voimaan vuoden 2011 alusta lukien. Voimaantulon jälkeen liikelaitoslain mukaisena liikelaitoksena on toiminut yksi liikelaitos, Senaatti-kiinteistöt. Valtion toinen liikelaitosmuodossa toimiva organisaatio on Metsähallitus, jota koskien on säädetty oma 15.4.2016 voimaan tullut liikelaitoskohtainen lakinsa, laki Metsähallituksesta. Metsähallituksen toimintaan liittyneet tarpeet julkisista hallintotehtävistä sekä metsätalouden harjoittamisesta valtionmetsäomaisuudella edellyttivät toimialan erityispiirteiden huomioon ottamista. Metsähallituksen toiminta ei siten ollut järjestettävissä yleislain nojalla.

Valtiovarainministeriö pitää ehdotettua konsernirakennetta ja uudenlaista tapaa sisällyttää erityislakiin toiminnalliset erityissäädökset selkeänä ja toimivana. Vuoden 2011

alussa voimaan tulleiden valtion liikelaitoksia koskeneiden säädösmuutosten taustalla oli Euroopan komission päätös kielletystä valtiontuesta, jollaiseksi katsottiin liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeava verokohtelu (N:o C 7/2007). Komission päätös koski tieliikelaitosta, mutta sillä oli vaikutus koko liikelaitosjärjestelmään Suomessa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että valtion liikelaitostoimintaa ei voitu jatkaa sellaisenaan. Yhteisölainsäädännöstä on johdettavissa ne kriteerit, jotka yhteismarkkinoilla toimivan organisaation tulee täyttää. Yleislain nojalla toimivat liikelaitokset on tarkoitettu toimimaan osana Suomen valtiota ja ovat lain nojalla luonteeltaan valtion sisäisiä palvelutuottajia. Ratkaisun tavoitteena oli ensisijaisesti saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan EU:n vaatimuksia.

Ennen vuotta 2011 voimassa olivat laki valtion kiinteistölaitoksesta (1052/1998) ja Senaatti-kiinteistöistä annettu laki (1196/2003) olivat muilta osin toimineet tarkoituksen mukaisesti. Hallituksen esityksen valmistelussa pyrittiin yhdistämään hyvät kokemukset siten, että mahdollistetaan liiketaloudellisen ohjauksen ja valtion omistajaohjauksen yhteentoimivuus samalla toteuttaen EU:n valtiontukisäännöksiä. Selkeän ohjausmallin kehittäminen ja sen toimivuuden varmistaminen kaikissa olosuhteissa on ollut keskeinen osa hallituksen esityksen valmistelua ja hallituksen esitystä.

Senaatti-konsernin liikelaitosten ministeriöiden ohjauksessa on siten kaksi merkittävää rajausta. Eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön ohjausta;

- ei tulisi ulottaa esitettyä laajemmin liikelaitoksen sisälle, koska tämä johtaisi liikelaitosten hallituksille asetettujen vastuiden (liikelaitoslaki 8 § Hallituksen tehtävät, 11 § Huolellisuusvelvoite ja 15 § Vahingonkorvausvelvollisuus) hämärtymiseen ja jopa ristiriitaan nykyisten hallituksen vastuita koskevien säädösten kanssa
- ei tulisi toteuttaa täysin liikelaitoskohtaisena, koska tämä poistaisi edellytykset emo-tytär -suhteen muodostamiselle.

Ohjausmallin yleisperiaate on esitetty erityislain 1 §:n 1 ja 2 momenteissa. Eduskunnalla on ohjauksessa merkittävä rooli. Valtiovarainministeriöllä on yleinen hallinnollinen ohjausrooli Senaatti-konserniin ja puolustusministeriöllä on operatiivisempi ohjausrooli Puolustuskiinteistöihin. Puolustusministeriön ohjauksen tarkkarajaisuutta lisää merkittävästi ohjauksen kytkeminen Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n mukaisiin Puolustusvoimien tehtäviin. Tämä ohjaus ei kuulu valtiovarainministeriölle. Ohjaukselle ei näin jää katvealueita ja toisaalta se on myös säädöspohjaisesti rajattu yleisperiaatteena. Ohjauksen tarkkarajaisuuden lisäämiseksi ja ohjauksen konkretisoimiseksi yleisperiaatetta on täydennetty edelleen myös muilla säädöksillä.

Ohjausta ja vastuuta on täsmennetty ja tarkennettu:

- Palvelutavoitteiden ja toiminnan tavoitteiden asettamisen osalta (1 § + yleislain 6 §)
- Yhteiset palveluiden vastuun ja ohjauksen osalta (2 §)
- Poikkeusolojen ja vakavien häiriötilanteiden ohjauksen osalta (2 §)
- Valtion (talousarviotalouden) viimesijaisen vastuu liikelaitoksen sitoumuksista (3 §)
- Taloudellisen ohjauksen osalta, mikä kulkisi valtiovarainministeriön kautta ja sen vastuulla
 - TAE ja JTS –esitykset (4 § ja 7 §)
 - Kirjanpidon järjestäminen, tilinpäätöksen laatiminen ja tuloutuksen maksaminen (5 §)
 - Emon rahoitusvastuu tyttärelle (6 §)

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Salminen tuo lausunnossaan esiin, että Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 4 §:n sääntelytapa on epätarkka ja voi antaa aiheen epäselvyyksille. Salmisen näkemyksen mukaan erityislaista olisi hyvä ilmetä selkeämmin, että eduskunnalla on ainakin yleislain 6.1 §:n 1 kohdan tarkoittama ohjausvalta suhteessa liikelaitokseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että yleislain 1 §:n 2 momentin mukaan liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitospohtaisessa laissa toisin säädetä.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi erityislain 4 §:n säännöksellä tarkoitettavan, että sen lisäksi mitä yleislaissa säädetään, eduskunta antaa yleislain 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettut valtuudet ja suostumukset Senaatti-konsernille. Ehdotuksessa erityislaissa on pyritty välttämään päällekkäistä sääntelyä yleislain kanssa. Jos kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, erityislakiin voidaan lisätä laajempi maininta, että eduskunnalla on yleislain 6.1 §:n 1 kohdan tarkoittama ohjausvalta suhteessa liikelaitokseen. On myös todettava, että eduskunnan ohjausrooli on laaja ja se voi kohdistua konserniin myös siten, että Puolustuskiinteistöjen osalta voidaan asettaa erityisiä edellytyksiä, jotka ohjaavien ministeriöiden sekä Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallitusten on otettava huomioon.

Liikelaitoksia ohjaavan yleislain soveltamisala

Esityksen 2. lakiehdotuksen (laki valtion liikelaitoksista) 1 §:n muutosesityksen mukaan ”Tätä lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista. Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitospohtaisessa laissa toisin säädetä.” Perusteluiden mukaisesti liikelaitoksien tulisi jatkossakin olla liiketoiminnallisia valtion organisaatioita. Liikelaitos harjoittaisi tuotanto- ja palvelutoimintaansa tulospohtuullisesti ja pyrkien toiminnan kannattavuuteen. Yleislain 2 §:ssä puolestaan säädetäisiin valtion liikelaitoksen asiakkaista, mikä samalla myös määrittäisi liikelaitoksen toiminnan rajat. Valtion liikelaitos olisi pääasialliselta tarkoitukseltaan valtion sisäiseksi palvelukeskukseksi tarkoitettu toimija.

Lain esityöt sekä yleislain 2 ja 3 §:ien sisältö ja perustelut huomioiden, 1 §:n pykälän ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan valtion sisäistä liikelatoudellista toimintaa harjoittavaa liikelaitosta.

Liikelatoudelliset periaatteet toiminnan harjoittamisessa

Valtiovarainministeriö viittaa jo aiemmin eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausumaansa. *Liikelaitoksen toiminta tulisi jatkossakin järjestää liikelatoudellisia toimintaperiaatteita noudattaen.* Lainkohdan muotoilusta seuraa, että liikelaitoksen talouden järjestämisessä sekä toiminnan harjoittamisessa noudatetaan liikelatoudellisista periaatteita. Lainkohdalla ei ehdoteta säädetäväksi liikelaitoksen tehtäväksi harjoittaa esim. markkinaehtoista liiketoimintaa. Periaatteiden noudattaminen on liikelaitosmallin kannalta perustavaa laatua oleva tekijä. Päätettäessä viedä jokin valtion toiminta liikelaitosmuotoon, on yksityistäminen tai yhtiöittäminen tällöin katsottu jostakin syytä mahdottomaksi tai epätarkoituksenmukaiseksi vaihtoehdoksi.

Liikelaitosmuodossa toiminnalle säädetään asiakaspiiri sekä palvelut ja tuotteet, mitä sen tulee tuottaa. Liikelaitoksen toimialaa ja toiminnallista vapautta on rajoitettu

lailla osakeyhtiöihin verrattuna. Tämä olisi välttämätöntä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn kriteerien täyttämiseksi. Liikelaitoksella on oma tilinpito, tase ja pääoman tuottotavoite. Sen toimintaan kuuluu toiminnan sisältämien riskienhallinta ja myös riskien kantaminen.

Liikelaitoksen tulisi kuitenkin edelleenkin kattaa kaikki toimintansa kustannukset täysimääräisesti liiketoiminnallaan. Liikelaitoslain lähtökohtana olisi edelleenkin, että liikelaitos vastaa sitoumuksistaan koko omaisuudellaan. Sille olisi sallittua vieraan pääoman hankkiminen eduskunnan antamien valtuuksien puitteissa. Mikäli liikelaitoksen toiminta ei noudata liiketaloudellisia periaatteita, seurauksena on esim. velkaantuminen, pääoman tuoton menettäminen ja lopulta oman pääoman häviäminen. Tästä toimivalla liikelaitoksen johdolla olisi vastuu mm. liikelaitoslain 11 §:n mukaisesti. Tämä varmistaa myös liikelaitoksen toiminnan tuloksellisuuden ja mahdollistaa toisaalta toiminnan läpinäkyvyyden ja vertailukelpoisuuden markkinoihin mm. kustannusrakenteen osalta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan liikelaitoksen tehtävän, asiakaspiirin, sopimusmekanismien ja toimintaperiaatteiden säätäminen esitetyllä tavalla ei ole keskenään ristiriidassa, vaan tukevat liikelaitosmallin nimenomaista lähtökohtaa.

Tämän rajoittamisen ei voida katsoa tarkoittavan, että liikelaitoksen toiminta ei voisi noudattaa liiketaloudellisia periaatteita.

Sopimusten käyttäminen palveluiden tuottamisessa

Hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu liikelaitosten ja niiden pääasiallisina asiakkaina olevien valtion virastojen välistä palvelutuotannon järjestämistapaa. Lähtökohtana olisi jatkossakin järjestää palvelutuotanto palvelusopimuksiin perustuen, joiden yleiset ehdot ja määräytymisen periaatteet on linjattu valtiovarainministeriön määräyksellä yhtenäisesti koko valtionhallinnolle.

Hallituksen esityksen Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ehdotettavan lain (1. laki) 2 §:n säädöskohtaisten perustelujen mukaan palvelut järjestettäisiin palvelusopimuksia käyttäen. Tällaisia Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tapauksessa olisivat esimerkiksi sopimukset toimitiloista. Valtion sisäiseen vuokrajärjestelmään kuuluvista palvelusopimuksista, niiden alasta sekä ehtojen yleisistä määräytymisperusteista ottaen huomioon valtion kokonaisuus voitaisiin jatkossa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nykyiset Senaatti-kiinteistöjen ja valtion virastojen ja laitosten välillä tehdyt vuokrasopimukset eivät ole hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia, eikä huoneenvuokralain tarkoittamia vuokrasopimuksia. Tällä hallituksen esityksellä tarkennetaan valtion sisäisten sopimusten käyttöä tilojen vuokraamisessa (1. laki, 2 §).

Palvelusopimus tehtäisiin samaan oikeushenkilöön, valtio-organisaatioon, kuuluvien valtion toimijan välillä. Virastojen asema ja rooli pohjautuu perustuslain 119 §:ään ja liikelaitoksen asema 84 §:ään.

Valtiovarainministeriö on Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä kuvannut valtion virastojen ja liikelaitoksen välistä sopimussuhdetta ja sen vastuujakoa. Valtionhallintoon kuuluvien yksiköiden (virastot, laitokset, valtion liikelaitokset) väliset sopimussuhteet voivat olla hyvin monipuolisia. Vaikka sopimusjärjestelyitä on monenlaisia, ne ovat lähtökohtaisesti saman valtio-organisaation sisällä tapahtuvaa toiminnan ja sisäisten vastuiden järjestämistä. Tällaisiin sopimusjärjestelyihin ei liity täysin samanlaisia oikeussuojan tarpeita kuin itsenäisten oikeussubjektien

välisissä, sopimusvapauteen ja tasapuoliseen oikeusasemaan sopimussuhteissa. Erilaisten sopimusten käyttö perustuslain ja lakien puitteissa toimivallan, tehtävien ja vastuun jaossa on toisaalta välttämätöntä ja toisaalta valtionhallinnon rakenteiden kehittyessä muuttuvaa. Tähän liittyvää valtionhallinnon rakenteiden muutosta on kuvattu muun muassa hallintolain esitöissä (HE 72/2002). Hallintolain (434/2003) 3 §:ssä säädetyn hallintosopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät valtio-organisaatioon kuuluvien yksiköiden väliset sopimukset sekä selkeästi yksityisoikeudelliset sopimukset, joilla ei toteuteta julkista hallintotehtävää suhteessa hallinnon ulkoiseen kolmanteen tahoon.

Palvelusopimusten tarkemmista ehdoista voitaisiin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaisesti säätää asetuksella. Palvelusopimuksien käyttö olisi kytketty Senaatti-konserniin kuuluvien liikelaitosten tehtäviin ja toimialaan, jolla sopimuskäytännöt ovat vakiintuneet. Vastaava käytäntö ja mahdollisuus tarkentaa sopimuksiin liittyviä reunaehdoja asetustasoisesti sisältyy lakiin valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämiseksi (Valtorian koskeva laki 1226/2013).

Suhde julkista hallintoa koskevaan lainsäädäntöön

Hallituksen esityksen perusteluissa (13 kohta; Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) todetaan, että ”liikelaitokset toimivat liiketaloudellisin periaattein ja noudattavat *soveltuvin osin* hallinnon yleislakeja kuten esimerkiksi hallintolakia (434/2003), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019), kiell lakia (432/2003) ja julkisista hankinnoista annettua lakia (1397/2016).” Mainitussa kohdassa on siis tarkoitettu kuvattavaksi sitä julkisen hallinnon yleislainsäädäntöä, jota myös liikelaitosten on toiminnassaan noudatettava tietyiltä osin sen perusteella, mitä esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamies on aiemmin eri kannanotoissaan lausunut hallinnon yleislakien soveltamisesta. Nyt näissä laeissa valtion liikelaitokset on sisällytetty soveltamisalasäännöksiin nimenomaisena mainintana.

Voimassa olevassa liikelaitoslaissa lähtökohtana on, että ko. lain nojalla toimivalla liikelaitoksella ei olisi julkisia hallintotehtäviä (mm. HE 63/2010 vp kappale 3.2. Keskeiset ehdotukset sekä 21 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Vastaava periaate on sisällytetty jo aikaisempaan valtion liikelaitoksia koskeneeseen lakiin (1185/2002) ja Senaatti-kiinteistöjä koskeneeseen lakiin (1196/2003). Ehdotuksessa tätä lähtökohtaa ei olisi tarkoitus muuttaa. Mikäli tällaisia tehtäviä osoitettaisiin liikelaitokselle, tulisi näistä säätää erikseen. Julkista hallintoa koskevaa lainsäädäntöä ei myöskään olisi tarkoitettu sovellettavaksi valtion liikelaitokseen, ellei tästä olisi nimenomaisesti säädetty.

Virkavastuusta

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa esitetään, ettei Puolustuskiinteistöjen perustaminen näyttäisi poistavan oikeudellista epäsymmetriaa, joka vallitsee ankarassa vastuuasemassa toimivien virkamiesten ja vaikka vastaavaa vastuuasemaa toimivien liikelaitoksen työntekijöiden välillä turvallisuuskysymyksiin liittyen.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen työntekijöihin sovelletaan rikoslain (39/1889 ja mm. 12.7.2002/604) 40 luvussa säädetyllä tavalla virkavastuuta koskevia säännöksiä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkamiehellä tarkoitetaan muun muassa henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtion liikelaitokseen ja julkisyhteisön työntekijällä henkilöä, joka on työsopimussuhteessa valtion liikelaitokseen.

Valtiovarainministeriö korostaa, että esimerkiksi toimitilan vuokrausta koskevalla sopimuksella ei voida siirtää virastolle laissa säädettyjä tehtäviä tai tehtävän tarkoittamaan toimintaan liittyvää vastuuta virastolta liikelaitokselle. Tilanne on kuitenkin virastojohdon kannalta merkittävästi parempi liikelaitosmallissa vastuiden laajuuden ja ulottuvuuden kannalta kuin niissä tilanteissa, missä toimitilat vuokrataan yleisiltä markkinoilta.

Puolustuskiinteistöjen operatiivisen liiketoiminnan johtaja

Valtion liikelaitokset ovat juridisesti oikeushenkilöinä osa Suomen valtiota. Liikelaitosten muodostamassa Senaatti-konsernissa on myös tavoitteena liikelaitosten välinen todellinen ja konkreettinen emo-tytär –suhde. Tämän myötä liikelaitoksille voidaan muodostaa kattava yhteisten palveluiden tuotanto, yhteinen talouden ja rahoituksen hallinta sekä liikelaitosten välinen lailla säädetty emoliikelaitoksen vastuu tytäarliikelaitoksen sitoumuksista. Näin ollen emoliikelaitoksena toimivalla Senaatti-kiinteistöillä on perusteltua olla yhteisissä asioissa selkeä ohjaussuhde Puolustuskiinteistöt –tytäarliikelaitokseen.

Hallituksen esityksen mukaisesti Puolustuskiinteistöjen hallitus valitsee ja erottaa Puolustuskiinteistöjen johtajan. Nimitys tehdään nimitysvaliokunnan esityksen pohjalta ja nimitysvaliokuntaa johtaa Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja. Puolustuskiinteistöjen johtajan hallinnollisena esimiehenä toimisi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja. Puolustuskiinteistöjen johtaja on työsuhteessa Puolustuskiinteistöihin. Rakenteellisesti ja viittauksena osakeyhtiölakiin kysymys toimitusjohtajan roolista on pohdintaa erityisesti sen suhteen, mikä on hallituksen vastuu. Nyt esitetty malli korostaa nimenomaan hallituksen vastuuta suhteessa tytäarliikelaitoksen johtajaan, koska ne asiat, joista toimitusjohtaja päättäisi kuuluvat nyt tytäarliikelaitoksen hallitukselle, joka puolestaan on selkeästi puolustushallinnon ohjauksessa.

Johtajan tehtävät olisi säädetty esityksen erityislain 7 §:n 2 momentissa. Johtajan tehtävänhoitoa ohjaisi osakeyhtiölain säännökset muutoin. Toimitusjohtajan vastuulle olisi 7 §:n 3 momentin mukaisesti osoitettu esittelytehtävä Puolustuskiinteistöjen hallituksessa asioista, joilla olisi vaikutusta koko Senaatti-konsernin taloudenpitoon, johtamisjärjestelmiin ja hallintoon sekä lainanottoa ja johtajan nimittämistä koskevat asiat. Esimerkiksi siis näiden osalta vastuu on osoitettu toimitusjohtajalle, ei johtajalle.

Senaatti-kiinteistöjen hallitus

Senaatti-kiinteistöjen hallitus nimitetään liikelaitoslain ja sitä tarkentavan asetuksen nojalla. Hallituksen kokoonpano ei ole edustuksellinen, vaan se on perustunut hallituksen jäseniltä vaadittuun osaamiseen ja asiantuntemukseen. Senaatti-kiinteistöt tarjoavat palveluita kaikille valtionhallinnon virastoille. Tämän vuoksi yhden hallinnonalan tai asiakkaan osalta nimetty hallitusjäsenyys saattaisi muodostua ongelmalliseksi muiden hallinnonalojen ja virastojen yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Henkilöstön aseman turvaaminen

JUKO ry:n mukaan Puolustuskiinteistön perustamiseen liittyvien lakien valmistelussa on hyvin huomioitu muutoksen vaikutukset henkilöstön asemaan. JUKO ry pitää tärkeänä, että hyvällä lakien valmistelulla kyetään turvaamaan henkilöstön asema ja palvelusuhteen ehdot muutoksessa. Ammattiliitto Pro ry painottaa myös lausunnossaan henkilöstön aseman turvaamista.

Henkilöstön asemaa esitetään turvattavaksi lakiin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 10 §:n *Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset avulla*.

Puolustuskiinteistöjen sijoittaminen puolustusministeriön hallinnonalalle

Ammattiliitto Pro ry ehdottaa lausunnossaan, että hallituksen esityksestä poiketen Puolustuskiinteistöt sijoitetaan puolustusministeriön hallinnonalalle ja puolustusministeriön ohjaukseen itsenäisenä liikelaitoksena.

Lainvalmistelu on toteutettu valtiovarainministeriön johdolla tiiviissä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Pääosa valmisteluorganisaation henkilöistä on puolustushallinnon organisaatioista. Esitetyllä lailla toimeenpannaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman linjausta, jonka mukaisesti puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää uudistetaan paremmin puolustushallinnon tarpeita palvelevaksi. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytäarliikelaitos Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla.

Tilinpäätöksen käsittely ja julkaiseminen

Esityksen mukaisesti Senaatti-konserniin kuuluvien liikelaitosten tilinpäätösten käsittelyssä lähtökohtana on varmistaa valtioneuvoston käsitys hyväksymisvaiheessa liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden tuloksellisuudesta, tehokkuudesta ja tavoitteiden mukaisesta toiminnasta.

Puolustuskiinteistöille laadittaisiin oma tilinpäätös noudattaen Senaatti-kiinteistöjen kirjanpito- ja tilinpäätösperiaatteita ja se olisi käsiteltävä Puolustuskiinteistöjen hallituksessa. Puolustuskiinteistöjen hallitus ja johtaja allekirjoittaisivat tilinpäätöksen ja osoittaisivat sen emoliikelaitoksen hallitukselle vahvistettavaksi ja konsolidoitavaksi liikelaitoskonsernin tilinpäätökseen. Puolustuskiinteistöjen tilinpäätös tulisi laatia, hyväksyä ja osoittaa emoliikelaitoksen vahvistettavaksi ennen emoliikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen hyväksymistä. Liikelaitoksien mahdollisesti omistamat tytär- ja osakkuusyhtiöiden omistukset tulisivat huomioiduiksi tilinpäätöksissä tavanomaisin kirjanpito- ja tilinpäätösperiaattein eikä säädöksellä olisi siten näihin vaikutusta.

Senaatti-konsernin tilinpäätös sisältää siis niin Senaatti-kiinteistöjen kuin Puolustuskiinteistöjenkin tilinpäätöksen tiedot. Puolustuskiinteistöjen laatima vuosittainen tilinpäätös julkaistaisiin myös samalla tavoin kuin Senaatti-kiinteistöjen tilinpäätös. Julkaiseminen on osa Senaatti-konsernin noudattamaa Hyvää hallintotapaa, joka pohjautuu valtion yleisiin omistajaohjauksen periaatteisiin ja suosituksiin. Tilinpäätöksen julkaisemisesta säättäminen nyt esitettyä laajemmin ei valtiovarainministeriön näemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista.

Helsingissä 8.6.2020

ylijohtaja, osastopäällikkö

Juha Sarkio

yksikön päällikkö, finanssineuvos

Tero Meltti