

Olli Mäenpää
23.10.2020

Hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnön teemat: Perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 34/2020 vp) tehtävät johtopäätökset, pykäläkohtaiset muutostarpeet hallituksen esitykseen, sekä Senaatti-järjestelmän oikeudelliset ja muut ongelmat sekä kehittämistarpeet.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta tehtävät johtopäätökset

Perustuslakivaliokunnan lausunnon yleinen merkitys lakiehdotusten käsittelyn kannalta

Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan liikelaitoksen tehtävien sääntelystä, ministeriöiden ohjausvallasta, lain 2 §:n 4 momentista ja toimitusjohtajan virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Näiden säätämisyksykseen vaikuttavien huomautusten lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää erikseen huomiota tarpeeseen täsmentää eduskunnan ohjausvaltaa koskevien säännösten keskinäistä suhdetta.

Lausunnossa esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia voidaan pitää olennaisina ja useilta osin liikelaitosten toiminnan ja aseman perusteisiin vaikuttavina. Niiden huomioon ottaminen edellyttää lakiehdotusten keskeisten säännösten perustavanlaatuaista arviointia ja täsmentämistä. Huomautusten voidaan katsoa edellyttävän joiltain osin myös Senaatti-konsernin toiminnan lähtökohtien, tavoitteiden ja toimintamallien yleisempää arviointia.

Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten täsmentämis- ja muutostarpeiden arvioinnissa on aiheellista kiinnittää huomiota hallituksen esityksen muuttamisen reunaehtoihin, joita perustuslakivaliokunta on vastikään korostanut lausunnossaan PeVL 32/2020 vp. Lausunnossa todetaan, että valtiopäiväkäytännössä mietintövaliokunnat sinänsä tekevät tavanomaisesti muutoksia hallituksen esitykseen yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä vuoden 2018 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että eräät muutosehdotukset perustuivat kahden ministerin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lähettämään kirjeeseen. Valiokunta painotti, että perustuslaki ei

tunne tällaista hallituksen esityksen muuttamismenettelyä, eikä perustuslakivaliokunta pitänyt menettelyä hyväksyttävänä (PeVL 65/2018 vp, s. 68).

Perustuslain esitöissä on perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 26/1992 vp) viitaten yleisesti torjuttu käytäntö, jonka mukaan hallitus, tai yleensä esittelevä ministeriö, tekee suoraan muutosehdotuksia asiaa käsittelevälle valiokunnalle. Esitöiden mukaan menettely ei hyvin sovellu yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun kyse on hallituksen omasta aloitteestaan tekemistä laajoista sisällöllisistä muutosehdotuksista. Perustuslakia säädettäessä selvänä lähtökohtana oli, että hallitusaloitteiset merkittävät muutokset hallituksen esityksiin tulee toteuttaa perustuslain 71 §:n mukaisesti joko peruuttamalla hallituksen esitys ja antamalla kokonaan uusi esitys tai täydentämällä alkuperäistä esitystä antamalla uusi täydentävä esitys (PeVL 32/2020 vp, s. 3).

Näillä perustuslakivaliokunnan esittämillä näkökohdilla voidaan katsoa olevan erityistä relevanssia tämän hallituksen esityksen käsittelyssä. Perustuslakivaliokunnan esittämät, merkittäviksi arvioitavat huomautukset voivat edellyttää olennaisia muutoksia esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin. Muutoksia ei voitane pitää sillä tavoin teknisluonteisina tai muuten merkitykseltään vähäisinä ja tavanomaisina, että ne voitaisiin tehdä pelkästään yhteistyössä mietintövaliokunnan ja ministeriön välillä. Huomautusten voidaan joka tapauksessa katsoa edellyttävän huolellista arviointia ja valmistelua.

Pykäläkohtaiset muutostarpeet

Senaatti-konsernin tehtävien sääntely

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että Senaatti-konsernin tehtäviä koskeva sääntely laissa on hyvin niukkaa, eikä lakiin sisälly perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittäviä säännöksiä liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Näillä yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54/II). Lailla tulee siten säätää ainakin liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja hinnoittelun perusteista. Jos tarkoituksena on, että liikelaitos voi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, myös tästä on perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä säädettävä lailla.

Sisällöltään niukka perussäännös Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävästä sisältyy 1. lakiehdotuksen 2 §:ään. Säännöksen mukaan liikelaitosten tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Ehdotettua sääntelyä on perustuslakivaliokunnan lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen vaikuttavan huomautuksen johdosta aiheellista täsmentää monelta, mikä edellyttää myös huolellista valmistelua. Laintasoisesta sääntelystä tulisi perustuslakivaliokunnan huomautusten mukaisesti käydä ilmi ainakin seuraavat Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminnan yleiset perusteet:

- *Liikelaitosten toimiala ja tehtävät, liikelaitosten taloudenhoidon periaatteet sekä liikelaitosten ohjauksen periaatteet.* Tältä osin olisi paikallaan tarkastella myös liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisen perusteltavuutta valtion sisäisten tilapalvelujen hoitamisessa.
- *Palvelusopimusten yleiset perusteet.* Lailla olisi määriteltävä ainakin palvelusopimusten yleiset perusteet, oikeudellinen luonne hallintosopimuksena, sopimusmenettelyn perusteet ja sopimusriitojen ratkaisumenettelyyn sovellettava lainsäädäntö.
- *Palvelujen hinnoittelun perusteet.* Hinnoittelun perusteiden määrittelyn ensisijaisena lähtökohtana tulisi olla kohtuuhintaisten toimitilojen turvaaminen valtion toimielimille. Tällä perusteella määräytyvän omakustannusperusteisen hinnoittelun yleiset perusteet olisi paikallaan määritellä lailla.
- *Mahdollinen velvoite käyttää liikelaitosten palveluja.* Tällainen sääntely edellyttää myös sen arviointia, onko velvollisuuden säätämiseksi riittävät perusteet ja onko sille vaihtoehtoja.

Ministeriöiden ohjausvalta Senaatti-konsernin liikelaitoksiin

Ministeriöiden ohjausvaltaa säännellään lähinnä 1 §:n 1 ja 2 momentissa. Senaatti-konsernin yleinen ohjaus kuuluu 1 momentin mukaan valtiovarainministeriölle. Puolustusministeriö taas ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa liikelaitoksen palveluita Puolustusvoimille Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämän arvion mukaan etenkin konsernirakenteen kautta välittyvän valtiovarainministeriön konserniin kohdistuvan ohjauksen suhdetta puolustusministeriön ohjausvaltaan koskeva sääntely on epäselvää ja tulkinnanvaraista. Erityisesti puolustusministeriön ohjauksen suhde valtiovarainministeriön ohjaukseen vaikuttaisi muodostuvan alisteiseksi. Sääntelyä on siksi välttämätöntä täsmentää niin, että kummallekin ministeriölle kuuluva ohjausvalta ilmenee yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti laista. Tässä suhteessa vertailukelpoisia lähtökohtia sääntelylle on löydettävissä esimerkiksi Metsähallituksen ohjausta määrittelevästä lainsäädännöstä.

Sääntelyä on perustuslakivaliokunnan esittämän arvion perusteella välttämätöntä täsmentää ainakin niin, että laissa täsmennetään seuraavia ohjauksen aloja:

- Valtiovarainministeriön konserniohjauksen ala ja sisältö
- Puolustusministeriön ohjauksen materiaallinen ala ja sisältö sekä erillisyyssuhteessa valtiovarainministeriön ohjaukseen.

1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentti

1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentti sääntelee valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön päätösvallan sisältöä, siltä osin kuin on kysymys liikelaitosten tehtävistä valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan tältä osin huomiota säännöselähdotukseen erityisesti ministeriöiden välisen toimivallan jaon näkökulmasta. Ministeriöiden päätösvalta on ilmaistu rinnakkaisesti ilman kummankaan päätösvaltaan

kohdistuvaa täsmennystä. Epäselväksi jää myös, mitä kaikkea valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön päätösvaltaan 2 §:n 4 momentin mukaan kuuluu.

Sääntelyn täsmentämisen kohteena ovat etenkin seuraavat asiaryhmät:

- Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön liikelaitoksiin kohdistuvan päätösvalan kohde ja sisältö poikkeusoloissa
- Kyseisten ministeriöiden välinen toimivallanjako päätösvalan käytössä.

Senaatti-konsernin toimitusjohtajan virkavastuu

Valtion liikelaitoksella on valtion liikelaitoslain 9 §:n mukaan toimitusjohtaja, johon sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17–20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta. Tätä säännöstä ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Puolustuskiinteistöllä ei sen sijaan lakiehdotuksen perustelujen mukaan olisi toimitusjohtajaa, vaan 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan johtaja. Puolustuskiinteistöjen johtaja olisi Puolustuskiinteistöjen työsuhteinen työntekijä

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että toimitusjohtajaa koskevan sääntelyn myötä toimitusjohtajan ja liikelaitoksen henkilöstön virkavastuuta koskevat säännökset eroavat toisistaan. Ottaen huomioon, että Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin valiokunnan mielestä sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä, valiokunta pitää välttämättömänä, että lakiin lisätään asianmukaiset säännökset toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisesta asemasta.

Perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta on välttämätöntä lisätä valtion liikelaitoslakiin – lähinnä sen 9 §:ään – säännös, jonka mukaan toimitusjohtaja on tehtävässään rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Johdonmukaista olisi kohdistaa sama rikosoikeudellinen vastuu myös Puolustuskiinteistöjen johtajaan.

Eduskunnan ohjausvallan määrittely suhteessa Senaatti-konserniin

Eduskunnan ohjaustoimivaltaa määrittelevän valtion liikelaitoslain muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentti sisältää luettelon ohjaustoimivallan sisällöstä. Siihen kuuluvan päätösvalan kohteena ovat mm. liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet, liikelaitoksen peruspääoman korottaminen ja alentaminen sekä liikelaitoksen peruspääoman korottaminen, suostumus lainan ottamiseen toiminnan rahoittamiseksi, investointien enimmäismäärän päättäminen. Sen sijaan 1. lakiehdotuksen 4 §:n säännös eduskunnan ohjaustoimivallasta sisältää viittauksen vain osaan näistä eduskunnan päätösvalan kohteista.

Perustuslakivaliokunta korostaa tältä osin, että perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Eduskunnan ohjaustoimivalta perustuu siten valtion liikelaitoslain 6 §:n mahdollisesta muuttamisesta riippumatta perustuslain 84 §:n nimenomaiseen säännökseen.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan 1. lakiehdotuksen 4 §:n sanamuodosta voi saada sen käsityksen, että eduskunnan Senaatti-konserniin kohdistuva

ohjausvalta on suppeampaa kuin mitä valtion liikelaitoslain 6 §:ssä säädetään eduskunnan ohjaustoimivallan sisällöstä. Sääntelyä 1. lakiehdotuksessa tulee selvyiden vuoksi tältä osin täsmentää niin, että laista käy ilmi eduskunnan ohjausvaltan olevan vähintään sen laajuinen kuin valtion liikelaitoslaissa säädetään.

Perustuslakivaliokunnan huomautus – vaikka se ei tältä osin kohdistu säätämisyjärjestykseen – on aiheellinen. Täsmäntäminen voisi perustua esimerkiksi siihen, että 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ainoastaan viitataan valtion liikelaitoslain 6 §:n mukaan määräytyvään eduskunnan ohjausvaltaan. On vaihtoehtoisesti myös mahdollista toistaa valtion liikelaitoslain 6 §:n sisältö 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä. Joka tapauksessa laintasoisessa sääntelyssä pitää ottaa huomioon, että perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan eduskunta päättää liikelaitosten keskeisistä palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteet. Tämä päätösvalta kohdistuu myös Senaatti-konsernin liikelaitoksiin.

Tytärliikelaitoksen mahdollisuus

Perustuslakivaliokunnan mielestä tytäarliikelaitoksen mahdollisuudesta on selvyiden vuoksi oltava säännös myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa. Tällainen säännös on paikallaan lisätä kyseiseen lakiin. Samassa yhteydessä tulisi 1. lakiehdotuksen 1 momentissa selventää, että sääntelyn kohteena ovat tältäkin osin *valtion* liikelaitokset.

Omakustannusperusteinen hinnoittelu

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että lakiehdotuksen säännöksissä mainittujen liiketaloudellisten periaatteiden suhde perusteluissa (esim. s. 17) mainittuun omakustannusperusteiseen hinnoitteluun jää jossakin määrin epäselväksi. Sääntelyä olisi tältä osin täsmennettävä.

Samalla olisi aiheellista arvioida periaatteelliselta kannalta, edellyttävätkö ja millä perusteella valtion tilahallinnon palvelujen laatu, toimivuus ja kustannustehokkuus liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista. Tilakustannusten hallinnan kannalta näiden periaatteiden soveltaminen ei välttämättä määrittele palvelujen käytettävyyden kannalta optimaalista toimintamallia. Koska omakustannusperusteisen toiminnan lähtökohta mainitaan esityksen perusteluissa lakiehdotuksen tavoitteena (s. 5 ja 17), se olisi perusteltua kirjata myös lakitekstiin sekä 1. että 2. lakiehdotuksessa.

Liiketoiminnan harjoittaminen

Hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtion liikelaitoslakia muutettaisiin niin, että lakia sovellettaisiin liiketoimintaa harjoittavaan valtioon [liike]laitokseen. Perustuslakivaliokunta kehottaa tältä osin puolustusvaliokuntaa mietintövaliokuntana varmistumaan ehdotetun sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n valtioneuvoston kanssa. Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan arvioinut laajemmin tätä problematiikkaa, koska lakiehdotusten EU-oikeuden mukaisuutta koskeva arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnan vaan erikoisvaliokunnan tehtäviin (PeVL 26/2017 vp, s. 41-42). On kuitenkin vält-

tämätöntä, että valtion liikelaitoksia koskevassa sääntelyssä otetaan asianmukaisesti huomioon myös EU-oikeuden kiellettyjä valtiontukia ja kilpailua koskeva sääntely.

Valtion liikelaitoksen harjoittaman liiketoiminnan ongelmallisuus konkretisoituu EU:n komission 11.12.2007 tekemässä Destia-päätöksessä (C 7/2006), jossa arvioitiin silloisen Tieliikelaitoksen asemaa ja toimintaa kiellettyä valtiontukea sääntelevän EU-oikeuden kannalta. Komissio piti kiellettynä valtiontukena liiketoimintaa markkinoilla harjoittavan Tieliikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohdelua. Komission päätös johti liiketoimintaa harjoittavien liikelaitosten (Tieliikelaitos, Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos) yhtiöittämiseen ja nykyisen valtion liikelaitoslain säätämiseen vuonna 2010. Voimassa olevassa laissa korvattiin palvelutehtävillä komission päätös huomioon ottaen mm. aikaisemman lain säännös, jonka mukaan valtion liikelaitokset harjoittavat liiketoimintaa.

Hallituksen esityksen tarkoittama liiketoiminnan harjoittaminen olisi ongelmallinen EU:n perussopimuksen kiellettyä valtiontukea koskevan sääntelyn kannalta. Kun otetaan huomioon EU:n valtiontuki- ja kilpailulainsäädäntö, on perusteltua säätää laissa, että esityksen kohteena olevat valtion liikelaitokset harjoittavat vain valtionsisäistä palvelutoimintaa eivätkä osallistu liiketoiminnan harjoittamiseen. Voimassa olevan valtion liikelaitoslain 1 §:n 1 momentin mukainen valtion liikelaitoksen palvelutehtävä soveltuu siten edelleen sääntelyn lähtökohdaksi. Tähän säännökseen ehdotettua muutosta 2. lakiehdotuksessa ei myöskään EU-oikeudesta johtuvista syistä ole aiheellista toteuttaa.

Samassa yhteydessä on johdonmukaisuuden vuoksi aiheellista kiinnittää huomiota 2. lakiehdotuksen 3 §:ään, jossa määritellään liikelaitoksen toimintaperiaatteet. Perusteluja liiketaloudellisten periaatteiden soveltamiselle valtion sisäisissä palveluissa olisi syytä arvioida monipuolisesti.

Senaatti-järjestelmän oikeudelliset ja muut ongelmat sekä kehittämistarpeet

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan tärkeänä, että Senaatti-kiinteistöjen asemaa ja tehtäviä tarkastellaan kokonaisuudessaan. Kokonaistarkastelun tarpeen aiheuttaa se, että Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion viranomaisten kannalta merkittävää tehtävää. Toimitilakysymyksillä on käytännössä osin merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta. Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin sisältyy perustuslakivaliokunnan arvion mukaan joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä.

Kokonaistarkastelulle tarjoaisi pohjan perustuslain 44 §:n 1 momentin mukainen selonteko, jonka valtioneuvosto voi antaa valtakunnan hallintoa koskevasta asiasta. Selonteossa olisi aiheellista tarkastella kokonaisuudessaan valtion tilahallinnon asemaa, organisaatiota, toimintaperiaatteita ja sääntelyä samoin kuin valtion tilahallinnon vastuuta tilahallinnon toimivuudesta ja asianmukaisuudesta. Palvelusopimuksia koskevan menettelyn lähtökohtia olisi niin ikään syytä arvioida tilahallinnon tarpeiden kannalta.

Tarkastelu olisi paikallaan kohdentaa myös yleisemmin liikelaitosmallin sopivuuteen valtion tilahallinnon organisaatiomuotona. Samalla liikelaitosmallia tulisi verrata valtion palvelukeskusten organisaatio- ja toimintamalliin. Useimmat valtion sisäiset palvelut (tieto-, viestintä, talous- ja henkilöstöpalvelut) on organisoitu tällaisiin palvelukeskuksiin, eikä niiden toimintaan kuulu liiketoiminnallisia piirteitä. Sinänsä ei ole estettä sille, että valtion sisäisiä palveluja tuottava toiminta organisoidaan valtion liikelaitoksen muotoon. Tällaisen liikelaitoksen toiminta on kuitenkin perusteltua määritellä ensisijaisesti palvelujen laatu, saatavuus ja käyttäjien tarpeet huomioon ottaen.