



3.11.2020

Valtionhallinnon kehittämisosasto

Hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunnan pyytämä vastine valiokunnan saamien lausuntojen johdosta koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta saada esittää vastineensa esitettyjen lausuntojen johdosta. Vastineessa arvioidaan eduskuntakäsittelyssä saatujen asiantuntijalausuntojen pohjalta hallituksen esitystä pykäläkohtaisesti ja keskitytään valiokunnan pyytämällä tavalla lausuntojen tarkennusta vaativiin kohtiin ja niiden perusteluihin.

Laki valtion liikelaitoksista 1 § Soveltamisala ja tarkoitus

Hallituksen esitys

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.

Valiokunnan saamien lausuntojen perusteella tulkittu muotoilutarve

Tätä lakia sovelletaan lain 3 §:n mukaisin periaattein palveluita valtiolle tuottavaan valtion laitokseen. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden, hallinnon ja ohjauksen perusteista.

Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Liikelaitoksella voi olla liikelaitoskohtaisessa laissa säädetyllä tavalla yksi tai useampi tytärliikelaitos, jotka muodostavat liikelaitosten välisen konsernin. Liikelaitoksen ja niiden tytärliikelaitosten toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitospohtaisessa laissa toisin säädetä.

Valtiovarainministeriön hallituksen esitykseen perustuva käsitys

Liikelaitoksen liiketoiminta

Hallituksen esityksen lähtökohtana on toteuttaa Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen omistajahallintaan ja hoitoon liittyvä valtion sisäinen kiinteistöhallinnon uudelleenorganisointi. Järjestelyn toteuttamiseksi säädettävä erityislaki sisältää jatkossa tämän liikelaitoskonsernin toimintaan suoraan liittyvät säädökset.

Yleislakina toimivaa lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010) esitetään tässä yhteydessä muutettavaksi ainoastaan kiinteistöjärjestelyn kannalta tarpeellisilta osin.

Samassa yhteydessä yleislakia esitetään tarkistettavaksi vastaamaan selvemmin EU:n valtiontukisääntelyn vaatimuksia ja vuoden 2016 tiedonantoa valtiontuen käsitteestä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt tähän huomiota Valtion liiketoiminnan järjestäminen tarkastuksessa 14/2018. Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunta (TrVM 11/2018) on mietinnössään nostanut valtionkokonaisedusta lähtevää tulkintaa.

Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan lailla. Lain sisältöä ei tarkemmin määritellä perustuslain esitöissä. Valtion liikelaitoksia koskevan vastaavan hallitusmuodon säännöksen perustelujen mukaan yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54). Valtion liikelaitoksia koskevan lakitasoisen sääntelyn kohteina tulee olla ainakin liikelaitoksen toimiala, tehtävät ja toimivaltuudet, taloudellisen toiminnan perusteet sekä liikelaitokseen kohdistuvan ohjauksen periaatteet.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkempia säädöksiä muun muassa yleislain 1-3 §:ien ja 6 §:n ohella liikelaitoskohtaisessa erityislain 1-5 §:ssä. Yleislain ehdotettu 1 §:n säännösehdotus on valiokunnan saamassa palautteessa katsottu ongelmalliseksi perustuslain 84 §:n 4 momentin vaatimusten sekä lainsäätelyn selkeyden kannalta. Voimassa olevan liikelaitoslain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille siten kuin liikelaitoslaissa säädetään.

Valtiovarainministeriö esittää, että liikelaitoslain 1 §:n muotoilua tarkennettavaksi. Palveluita tuottaessaan ne toimivat liikelaitoslain 3 §:n mukaisia toimintaperiaatteita noudattaen. Liikelaitokset tuottavat palvelunsa nimenomaisesti valtiolle ja toimivat osana Suomen valtio-organisaatiota myös juridisesti. Mikäli laitoskohtaisessa laissa säädetään, palveluita voidaan tuottaa myös vähäisessä määrin markkinoille, kun tämä on EU:n kilpailuoikeudelliset lähtökohdat huomioiden mahdollista ja samalla turvataan valtion omaisuuden hyödyntäminen.

Voimassa olevan liikelaitoslain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille siten kuin tässä laissa säädetään. Pykälän selkeyttämiseksi sen rakennetta voidaan muuttaa lähemmäs nykyistä voimassa olevaa lainsäädäntöä, jossa liikelaitokset tuottavat palvelunsa nimenomaisesti valtiolle ja toimien juridisesti osana Suomen valtiota. Palveluita tuottaessaan ne toimivat liikelaitoslain 3 §:n mukaisia toimintaperiaatteita noudattaen. Mikäli laitospöytäkirjassa laissa säädetään, palveluita voidaan tuottaa myös vähäisessä määrin markkinoille, kun tämä on EU:n kilpailuoikeudelliset lähtökohdat huomioiden mahdollista.

Suhde EU:n valtiontukisääntelyyn

Esityksen suhdetta Euroopan unionin valtiontukisääntelyyn on käsitelty hallituksen esityksen kohdassa 3.1 (Valtiontukisääntelystä) s. 12. Euroopan Unionin komissio on käsitellyt valtiontuen käsitteen määrittelyä tiedonannossaan (C/2016/2946). Tiedonannossa on käsitelty, millä edellytyksillä infrastruktuurin julkinen rahoitus ei tule lainkaan EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. Tiedonannon mukaisesti EU:n valtiontukisääntöjä ei sovelleta, jos julkista infrastruktuuria käytetään ei-taloudelliseen toimintaan. Julkisen infrastruktuurin tarjoaminen valtion omaan käyttöön ei ole taloudellista toimintaa silloinkaan, kun osa tästä toiminnasta suuntautuu markkinoille (infrastruktuuripoikkeus). Komissio on katsonut myös, että muiden kuin taloudellisten toimintojen yhteydessä tarjottavien niin sanottujen tavanomaisten palvelujen julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin esim. valtion museotoiminnan yhteydessä olevan kaupan tai toimistotalon yhteydessä olevan lounasravintolan tilavuokrauksella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Infrastruktuuripoikkeus ja tavanomaiset lisäpalvelut ovat olennaisia edellytyksiä valtion liikelaitosten toiminnan kannalta.

Euroopan komissio on antanut 4.7.2014 näkemyksen asiassa COMP/F3/VD/sj/D(2014) 69965. Asia on koskenut Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) laboratoriotointa. Näkemys on annettu THL:n laboratorioinfrastruktuurin taloudellista käyttöä koskevan kantelun perusteella. Tapauksessa taloudellisen käytön määrä on todettu rajalliseksi (alle 10 %:ksi THL:n toiminnasta), kirjanpidon eriyttäminen riittäväksi ja palveluiden hinnoittelu markkinaehtoiseksi. Komissio on katsonut, että THL:n laboratoriotilojen hyödyntäminen ei edellä mainitut seikat huomioon ottaen muodosta velvollisuutta ryhtyä toiminnan yhtiöittämis-toimenpiteisiin. Lisäksi toiminnan yhtiöittäminen olisi hyvin vaikeaa ja toiminta hyödyntää samaa infrastruktuuria, laitteistoja, materiaaleja ja henkilöstöä.

Valtiosääntöoikeudellisesti valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä, vaan ovat osa Suomen valtio-oikeushenkilöä. Liikelaitos vastaa ensisijaisesti sitoumuksistaan koko omaisuudellaan. Toissijaisesti valtio vastaa niiden veloista, jos liikelaitoksen varat eivät riitä niihin. Liikelaitoksen omaisuus on valtion omistamaa (omistusoikeus) ja liikelaitoksen hallintaan osoitettua (omistajahallinta). Liikelaitokset eivät edellä mainitusta johtuen voi mennä konkurssiin (konkurssisuoja).

Esityksen mukaisen erityislain nojalla toimivan Senaatti-konsernin liikelaitosten hallinnassa olevan omaisuuden eli valtion omistamien kiinteistöjen katsotaan olevan tyypillisesti olevan EU:n tiedonannon kohdan 7 tarkoittamaa infrastruktuuria. Omaisuutta käytetään lähes kokonaisuudessaan valtion omiin tarpeisiin. Kiinteistöjä käytetään esimerkiksi armeijan, poliisin, vankeinhoidon ja keskushallinnon eli ministeriöiden sekä muiden valtion virastojen tehtävien toteuttamiseen. Kiinteistöjä käyttävät myös valtion puolesta julkista valtaa käyttävät yhteisöt, joille julkisen vallan käyttö on siirretty lailla. Lisäksi kiinteistöjä ja palveluita voidaan käyttää ei-taloudelliseen toimintaan. Näitä ovat mm. valtion museot ja musiikki- ja oopperalaitokset. Lisäksi Senaatti-konsernin liikelaitosten kiinteistöjä ja palveluita voivat käyttää valtion omistamat sidosyksikköasemassa toimivat in-house yhtiöt.

Valtion infrastruktuurin käyttö tapahtuu siten, että palvelusopimuksen perusteella valtion liikelaitos antaa oikeuden infrastruktuurin käyttöön edellä kuvatuille tahoille. Palvelusopimus on kahden valtion organisaation tai valtion pääosin rahoittaman organisaation välinen. Tällainen valtion sisäinen sopimusjärjestely on taloudellisesti tehokas tapa järjestää valtion sisäisiä palveluita.

Infrastruktuurin käyttöön liittyy tietyissä tilanteissa tarve hyödyntää samaa infrastruktuuria myös markkinoilla eli taloudelliseen toimintaan. Tämä on välttämätöntä infrastruktuurin käyttämiseksi tehokkaasti ja aiheuttaen veronmaksajalle näin pienin mahdollinen kustannus. Esim. kiinteistö tai rakennus, joka on pääosin valtion viraston käytössä, voi sisältää tiloja, joita ei voida hyödyntää valtion itsensä tarpeisiin. Tila voi esim. olla maankäytön suunnittelussa (kaavoitus) edellytetty käytettäväksi ei-julkisten palveluiden käyttöön tai kyse voi olla valtion infrastruktuurin vähäisen ylikapasiteetin hyödyntämisestä myymällä se markkinoille.

Tällöin kyse on valtion omistaman infrastruktuurin sekakäytöstä EU:n tiedonannon tarkoittamalla tavalla (kappale 207):

- omaisuutta käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan
- omaisuuden taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön
- taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa
- taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin, alle 20 % infrastruktuurin volyymista.

Senaatti-konsernin liikelaitosten hallinnoimaa valtion infrastruktuuria voidaan edellä kuvattujen ehtojen täyttyessä vuokra myös vähäisessä määrin markkinoille (taloudellinen käyttö). Markkinoille tapahtuvan vuokrauksen tulee kuitenkin tapahtua aina markkinaehtoisesti ja markkinahinnalla. Liikelaitoksessa harjoitettu valtion toiminta tulee olla myös vertailtavissa markkinoihin tehokkuuden ja hinnoittelun markkinaehtoisuuden

varmistamiseksi. Toisin sanoen valtion omaisuuden käyttäminen taloudelliseen toimintaan tapahtuu siten lain nojalla aina markkinaehtoisesti ja se tulee olla myös todennettavissa.

Senaatti-konsernin liikelaitosten omistajahallinnassa olevan infrastruktuurin eli kiinteistöjen käytön tulee myös perustua lähtökohtaisesti aina kirjallisiin sopimuksiin. Kiinteistöjen käyttöä taloudelliseen toimintaan voidaan sopimuksissa myös rajoittaa tai se voidaan kieltää. Lisäksi esim. valtion kiinteistöjen vuokrasopimuksissa kiinteistöjen ja tilojen ali- ja edelleenvuokraus on nimenomaisesti kielletty ilman vuokranantajan eli valtion liikelaitoksen kirjallista suostumusta. Mikäli kiinteistö tai tila on ali- tai edelleen vuokrattava taloudelliseen toimintaan, on vuokrasopimus eriyttävissä ja muutettavissa markkinaehtoiseksi. Samalla tämä osa vuokrauksesta huomioidaan kaupallisen toiminnan volyymissä.

Tytärliikelaitosmallista säättäminen yleislaissa

Valtion liikelaitoksista säädetyssä yleislaissa ja sen nojalla annettavissa liikelaitoskohtaisissa erityislaeissa tulee olla säädettyinä liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Näitä ovat mm. liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita koskevat säädökset (HE 262/1990 vp, s. 54/II).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 34/2020 vp HE 31/2020 vp) todennut, ettei perustuslain liikelaitoksia koskevasta 84 §:stä sinänsä johdu estettä nyt ehdotettavalle tytäarliikelaitosmallille, vaikkei perustuslain 84 §:n 4 momentissa kyseistä organisaatiomallia nimenomaisesti mainita. Liikelaitoskohtaisella erityislailla esitetään muodostettavaksi konsernirakenne, joten esitetään täydennettäväksi yleislain 1 §:ää organisaatiomuotojen säätämismahdollisuudesta erityislain tasolla.

Liikelaitosten muodostama konsernirakenne on osa valtio-organisaatiota, mutta pohjautuisi tältä osin yhtiöoikeudellisiin toimintamalleihin. Liikelaitoskohtaisissa erityislaeissa voitaisiin säätää kulloinkin liikelaitoskonsernin toiminnan kannalta tarpeellisista poikkeuksista. Säädöksellä ei muutettaisi liikelaitoslain 18 §:n mukaista sääntelyä.

Laki valtion liikelaitoksista 9 § Toimitusjohtaja

Nykyinen voimassa oleva säädös

Liikelaitoksessa on toimitusjohtaja, joka johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajaan sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17—20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta.

Toimitusjohtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta ja noudatettava hallituksen määräyksiä sekä

annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista.

Valtiokunnan saamien lausuntojen perusteella tulkittu muotoilutarve

Liikelaitoksessa on toimitusjohtaja, joka johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajaan sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17—20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta.

Toimitusjohtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta ja noudatettava hallituksen määräyksiä sekä annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista.

Toimitusjohtajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä siten kuin niistä on säädetty rikoslain (39/1889) 40 luvussa julkisyhteisön työntekijöiden osalta. Lisäksi toimitusjohtajaan sovelletaan rikoslain 40 luvun 7, 8, 9 ja 10 §:n säännöksiä.

Valtiovarainministeriön hallituksen esitykseen perustuva käsitys

Liikelaitoksen henkilöstö on toimitusjohtajaa lukuun ottamatta työsuhteessa liikelaitokseen. Toimitusjohtajan tehtävän hoito perustuu liikelaitoslain 9 §:ään. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaisesti liikelaitokseen työsuhteessa olevat työntekijät ovat julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan mainittuja rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaisesti luvussa mainittuja virkarikoksia koskevia säädöksiä nykyiselläänkin. Liikelaitoksen tehtävien hoidossa ei käytetä julkista valtaa eikä liikelaitokselle tule säätää viranomaistehtäviä. Näin ollen liikelaitoksen työntekijöihin sovelletaan rikoslain 40 luvun 1—3, 5 ja 14 §:ää viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijään tulevat sovellettaviksi lahjusrikoksia ja lahjusrikkomusta, virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista sekä menettämisseuraamuksia koskevat säännökset.

Liikelaitoslain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi toimitusjohtajaa koskeva täydentävä säädös, jonka mukaan julkisyhteisön työntekijöitä koskeva rikosoikeudellinen virkavastuusäntely koskee vastaavasti myös toimitusjohtajaa. Ilman mainittua säädöstä toimitusjohtaja jäisi ao. rikoslain sääntelyn ulkopuolelle sen koskiessa kuitenkin liikelaitoksen muuta henkilökuntaa. Lisäksi toimitusjohtajaa koskisivat rikoslain 40 luvun 7 ja 8 §:n virka-aseman väärinkäyttöä koskevat säädökset sekä 9 ja 10 §:n virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säädökset. Säädöslisäykset eivät muuttaisi toimitusjohtajalle liikelaitoslaissa säädettyjä muita vastuita. Muutos on tarpeellinen toimitusjohtajan aseman perusteella ja yhdenmukainen myös valtion virastojen johdon vastuiden kannalta.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 1 § Senaatti-konserni

Hallituksen esitys

Tämän lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytäarliikelaitos ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (1062/2010), jäljempänä liikelaitoslaki, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Valtiokunnan saamien lausuntojen perusteella tulkittu muotoilutarve

Tämän lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytäarliikelaitos ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin. Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminta ja talous on järjestettävä niin, että ne kykenevät vastaamaan valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010, jäljempänä liikelaitoslaki) 3 §:n mukaisesti sitoumuksistaan ja toteuttamaan eduskunnan niille liikelaitoslain 6 §:n mukaisesti asettamat keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Puolustusministeriö ohjaa toimialallaan Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta valtiovarainministeriö päättää Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista ja vastaavasti puolustusministeriö päättää Puolustuskiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista.

Eduskunnan hyväksymän valtion talousarvion puitteissa valtiovarainministeriö päättää Senaatti-konsernin tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta. Konsernin tulostavoite on asetettava niin, että Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt

voivat saavuttaa liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut, liikeloudellisten periaatteiden mukaiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Ohjauksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ministeriöiden tulee valmistella tavoitteet ja muu toiminnan ohjaus yhteistyössä.

Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin sovelletaan liikelaitoslakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Valtiovarainministeriön hallituksen esitykseen perustuva käsitys

Senaatti-konsernin ohjaus ja valvonta on esityksen mukaisesti kahdella ministeriöllä eli valtiovarainministeriöllä ja puolustusministeriöllä. Tämä on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti sinällään mahdollista. Valtiovarainministeriö esittää tarkennettavaksi kummankin ministeriön toimivaltaa niin, että Senaatti-konserni toimisi valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja niiden yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetulla tavalla valtiovarainministeriön yleinen ohjaustoimivalta perustuu valtiovarainministeriön valtioneuvoston ohjesäännön mukaiseen valtion varojen ja varallisuuden käytön ohjausrooliin.

Ministeriöiden ohjaustoimivalta on pyritty muotoilemaan lain tasolla yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat.

Puolustusministeriön ohjaustoimivaltaan kuuluu antaa tarkentavat palvelu- ja toimintatavoitteet Puolustuskiinteistöille eduskunnan päätettyä perustuslain 84 §:n mukaisesti tavoitteista talousarvion yhteydessä. Valtiovarainministeriö päättää puolestaan Senaatti-kiinteistöjen ja yhteisten palveluiden vastaavista tavoitteista. Lailla esitetään säädettäväksi ministeriöiden yhteistoiminnasta. Päätösvalta näistä tavoitteista on kuitenkin selkeästi osoitettu erikseen kummallekin ministeriölle. Palvelutavoitteita ja muita toimintatavoitteita asetettaessa tulee ottaa huomioon liikelaitoslain 3 §:n toimintaperiaatteet ja liikelaitosten toimialaa ja tehtävää ohjaavat muut säädökset sekä yleisesti hyvän taloudenpidon periaatteet.

Senaatti-konsernin liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden tulos- ja tuloutustavoitteet asettaa valtiovarainministeriö. Tähän ohjausrooliin kytkeytyy hallituksen esityksen mukainen Senaatti-kiinteistöjen tuloutusvelvoite valtion talousarviotalouteen. Jotta valtiovarainministeriön tulos- ja tuloutustavoitteiden ohjaus ei kuitenkaan muodostu päällekkäiseksi tai tee puolustusministeriön ohjauksesta tälle alisteista, on tulos- ja tuloutustavoitteiden ohjauksessa huomioitava yleislain 3 §:n toimintaperiaatteiden puitteissa Puolustuskiinteistöille asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet. Kahden ministeriön ohjauksen itsenäisyyttä korostava rakenne olisi pitkälti vastaavanlainen kuin Metsähallituksen osalta on toteutettu Metsähallitusta

koskevassa laissa (234/2016). Vastaava huomiointi on tarpeen myös Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden osalta. Liikelaitoksen ohjausta koskevat ministeriöiden päätökset käsitellään tällä hetkellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (N:o TM 0201, 3.1.2002) kohdan 2.4.2 mukaisesti. Ministeriöiden yhteistyömalli ohjauksen valmistelussa on edellytys sille, että Senaatti-konsernin tavoitteiden käsittely samassa raha-asiainvaliokunnan istunnossa voidaan toteuttaa.

Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden perusteista säättäminen

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa myös Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden yleisten perusteiden säätämistarpeeseen. Tämän johdosta lain 1 §:n 1 momenttia esitetään täydennettäväksi. Lainkohtaan sisällytetään vaatimus Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminnan ja talouden järjestämisestä ja ohjaamisesta siten, että ne kykenevät vastaamaan sitoumuksistaan yleislain 3 §:n mukaisesti. Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminta on myös järjestettävä siten, että se kykenee saavuttamaan eduskunnan sille vuosittain talousarvion yhteydessä asettamat palvelutavoitteet ja mahdolliset muut toimintatavoitteet. Nämä lähtökohdat ovat tärkeitä, kun huomioon otetaan liikelaitoksen talouden erillisyyys valtion talousarviotaloudesta. Liikelaitos ei voi saada talousarviotaloudesta budjettirahoitusta, vaan sen tulee kattaa toimintansa rahoittaminen harjoittamastaan liiketoiminnasta saamallaan tuloilla ja eduskunnan valtuuden puitteissa ottamalla lainarahoituksella. Nämä ovat myös liikelaitoksen talouden ohjauksen kannalta olennaisia lähtökohtia.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 2 § Senaatti-konsernin tehtävät

Hallituksen esitys

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista tai asiakkailleen tuottamista

palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta.

Senaatti-kiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät. Puolustuskiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää.

Valtiokunnan saamien lausuntojen perusteella tulkittu muotoilutarve

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on toimia kiinteistö- ja toimitilaliiketoiminnan toimialalla tuottaen valtion tarpeisiin kiinteistö- ja tilapalveluita, tilajohtamisen ja -hallinnon palveluita, tilojen hankintaan, hallinnointiin ja luovuttamiseen liittyviä palveluita ja näihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille. Lisäksi liikelaitosten tehtävänä on huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta, sen hoidosta ja hallinnosta sekä tarvittaessa valtion kiinteistövarallisuuden ja siihen liittävän muun omaisuuden luovuttamisesta, hankinnasta, hoidosta ja hallinnosta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille.

Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Palvelusopimuksilla sovitaan palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista ja palveluiden vastikkeellisuudesta sekä palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista ja riidanratkaisusta. Palvelut on hinnoiteltava ja niistä sovittava valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2020) 3 §:n mukaisesti. Palveluiden vastikkeilla on voitava kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Sopimuksilla ei voida siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista Senaatti-konsernin liikelaitoksille. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista tai asiakkailleen tuottamista palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta.

Valtiovarainministeriön hallituksen esitykseen perustuva käsitys

Palvelusopimusten käytöstä säättäminen lain tasolla

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota Senaatti-konsernin tehtävien sääntelyyn hallituksen esityksessä. Esitys on näiltä osin perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hyvin niukkaa, eikä lakiin sisälly perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittäviä säännöksiä liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Perustuslain 84 §:n 4 momenttia edeltäneen hallitusmuodon sääntelyn perustelujen mukaan liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54/II). Lailla tulee perustuslakivaliokunnan mukaan 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.

Hallituksen esityksen perusteluissa Senaatti-konsernin tehtäviä on kuvattu laajemmin. Senaatti-konserni toimii ehdotuksen mukaisesti valtion sisäisenä palvelukeskuksena tuottaen tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita valtiolle ja sen pääosin rahoittamille muille asiakkaille. Liikelaitosmallin lähtökohtana on perusteluiden mukaisesti myös, ettei liikelaitos saa toimintansa rahoittamiseen budjettirahoitusta, vaan sen tulee kattaa toimintansa kustannukset myymiensä palveluiden kautta.

Hallituksen esityksen perusteluissa olevat tehtäväkuvaukset esitetään nostettavaksi pykälätasolle. Erityislain 2 §:ään esitetään lisättäväksi maininta Senaatti-konsernin velvoitteesta sopia tuottamiensa palveluista palvelusopimuksin. Niissä on tarkemmat ehdot ainakin palveluiden sisällöstä, ehdoista, hinnoittelusta, irtisanomisesta ja riidanratkaisusta. Sopimusten tulee olla Senaatti-konsernin liikelaitosten harjoittaman tilapalveluiden ja niihin välittömästi liittyvien palveluiden myynnin kannalta tavanomaisia ja yleisesti vastaavaan toimintaan käytettyjä sopimusvälineitä. Yleislain 3 §:n toimintaperiaatteiden periaatteiden toteutumista on muutoin kuvattu hallituksen esityksessä mm. s. 14 kohdassa 3.2.1. Liikelaitos valtion palvelukeskuksena.

Senaatti-konsernin liikelaitosten toimialaa ja tehtäviä on myös tarkennettavissa siirtämällä hallituksen esityksen perusteluissa kuvattuja asioita 2 §:n 1 momenttiin. Toimialasäännös on edelleenkin perusteltua pitää varsin yleisenä toimialakuvauksena. Valtion liikelaitokset ovat talousarviotalouden ulkopuolisia valtion organisaatioita, joilla on laaja operatiivinen toimivalta, mutta myös vastuu toiminnasta. Toimialasäännöstä voidaan tarkentaa edellä kuvatulla tavalla, jolloin sen informatiivisuus ja ohjaavuus selkeytyvät. Senaatti-konsernin liikelaitokset toimivat kiinteistöliiketoiminnan toimialalla. Toimialan määritelmä pohjautuu pitkälti Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n määrittelemään alan sanastoon.

Valtio-oikeushenkilön sisällä käytetään palvelusopimuksia. Liikelaitoslain nojalla toimiva liikelaitos rahoittaa toimintansa kokonaisuudessaan asiakasmaksuina ja vieraalla pääomalla eli lainanotolla, josta se vastaa ensi sijassa itse. Liikelaitos ei voi saada suoraa budjettirahoitusta. Liikelaitos vastaa myös sitoumuksistaan ensisijaisesti omaisuudellaan ja Suomen valtio vastaa niistä vasta toissijaisesti. Tuotettaessa palveluita liikelaitosmuodossa yleisenä tavoitteena on tehostaa julkista palvelutoimintaa ja parantaa palvelujen laatua hyödyntämällä asiakas- ja markkinaohjaukseen tukeutuvaa ohjausjärjestelmää. Liikelaitoksen operatiivisen johdon päätösvalta ja vastuut muodostuvat yritysmäisiä organisointi- ja toimintatapoja käyttäen. Nämä ovat myös tärkeitä yleislain 3 §:n toimintaperiaatteiden noudattamisen kriteereitä.

Liikelaitosten sopimusten luonteesta

Valtionhallinnon yksiköiden toimivaltasuhteet ja toiminnan organisointi ovat valtion sisäistä toimintaa, joita järjestetään myös sopimuksin. Niissä on yksityisoikeudellisen sopimuksen rakenteellisia piirteitä, mikä ei kuitenkaan tee niistä yksityisoikeudellisia sopimuksia. Valtionhallinnon sisällä yhden ja saman oikeushenkilön sisäisissä suhteissa toimintayksiköiden tarpeet oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeussuojan osalta eivät ole täysin samanlaisia kuin yksityisoikeudellisten oikeussubjektien välillä tai valtion ja yksityisoikeudellisten oikeussubjektien välillä, joissa korostuvat sopimusvapauden ja oikeussuojan tarpeet.

Viranomaisten välisten sopimusten alaa on suhteellisen vaikea määritellä yksiselitteisesti (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus 1989). Valtion yksiköiden sopimustoimivaltaa rajoittaa perustuslain laillisuusperiaate, jolla on keskeinen merkitys siinä, kuinka sopimuksen elementtejä tulkitaan. Valtio-organisaatioon kuuluvalla yksiköllä ei ole valtio-oikeushenkilöstä eriyviä itsenäisiä oikeuksia, joiden subjekti se olisi. Sillä on lakiin perustava tehtävä, josta seuraa velvollisuus toimia tietyn toimialan asioissa. Tämä myös sitoo niin, että toimintayksikkö ei voi ottaa tehtäväkseen muita kuin sille säädettyjä tehtäviä. Valtio-organisaation yksikkö voi rajoitetusti sopimuksin siirtää osittain tehtäviään toiselle lainsäädännön asettamissa puitteissa, mutta laissa säädettyä viranomaisen vastuuta se ei voi siirtää.

Sopimusten oikeudellisen luonteen tulkinnessa merkitystä on sopimuksen täytäntöönpanokelpoisuudella. Tätä voidaan tarkastella vastuun jakautumisen ja erimielisyyksien ratkaisumekanismien kautta. Lähtökohtaisesti valtio-organisaation sisäisten, ilman itsenäistä oikeussubjektia olevien toimijoiden välisiä ristiriitoja ei voi, eikä ole tarkoituksenmukaistakaan ratkaista tuomioistuimessa. Valtio-organisaatiossa erimielisyydet vakiintuneesti siirretään ylemmällä hallintotasolla käsiteltäviksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nykyisin on vakiintuneet menettelytavat, joissa käsitellään esimerkiksi erimielisyyttä valtion sisäisessä vuokrajärjestelmässä. Valtionhallinnossa kunkin hallinnonalan osalta vastuut järjestyvät toimialojen ja tehtävien mukaisesti siten kuin on säädetty perustuslain 68 §:ssä, valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, jäljempänä VNL) 1 luvussa, joka koskee valtioneuvoston organisaatiota ja toimialajakoa, ja sen nojalla säädetyn valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, jäljempänä VNOS) 3 luvun mukaisesti, jossa säädetään ministeriöistä ja niiden

toimialoista tarkemmin. Edellä mainittujen säännösten mukaisesti annetuissa ministeriökohtaisissa valtioneuvoston asetuksissa säädetään tarkemmin ministeriöiden tehtävistä. Ministeriöt vastaavat toimialansa hallintoyksiköistä sekä muista yksiköistä ja laitoksista, joihin kuuluvat mm. valtion liikelaitokset.

Ministeriöt vastaavat toimialaansa kuuluvien hallintoyksiköiden toiminnasta. Vastuu suhteessa kolmansiin on aina tehtävästä vastaavalla viranomaisella, viimekädessä hallinnonalaansa ohjaavalla ministeriöllä. Esimerkiksi palvelusopimuksella ei voida siirtää virastolle laissa säädettyjä tehtäviä tai tehtävän tarkoittamaan toimintaan liittyvää vastuuta virastolta Senaatti-kiinteistöt-liikelaitokselle. Vastaavasti myös Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen toiminnasta omassa tehtävässään, toimitilapalvelujen tarjoamisessa, vastaa liikelaitoslain, vahingonkorvauslain ja rikoslain virkarikossäännökset huomioon ottaen viime kädessä ohjaava ministeriö, valtiovarainministeriö.

Hallintolain (434/2003) 3 §:ssä säädetään hallintosopimuksista. Hallintolain mukaisesti hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Lain mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

Valtio-oikeushenkilön sisällä tehdyissä sopimuksissa (esimerkiksi vuokrasopimukset) on budjettitalouteen kuuluvien yksiköiden/organisaatioiden välisistä sitoumuksista, joita käytännössä kutsutaan palvelusopimuksiksi. Liikelaitosten sopimukset valtion virastojen ja laitosten kanssa ovat määriteltävissä muiksi julkisoikeudellisiksi sopimuksiksi. Ne eivät ole edellä kuvatulla tavalla hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia. Esimerkiksi kiinteistö- ja toimitilapalvelutoimialan liikelaitosten tyypillisin sopimusväline eli vuokrasopimus ei sisällä sopimista julkisen hallintotehtävän hoidosta eikä se liity julkisen vallan käyttöön hallintolaissa tarkoitettulla tavalla. Senaatti-konsernin liikelaitosten sopimukset valtiosta erillisten oikeushenkilöiden kanssa ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan yksityisoikeudellisia sopimuksia. Sopimuksiin sovelletaan jo nykyisin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallintolain (434/2003) 6 ja 7 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita ja palveluperiaatteita.

Senaatti-konsernin liikelaitosten sopimusten luonnetta ei ole hallituksen esityksen yhteydessä tarkoitettu, eikä esitetty muutettavaksi. Senaatti-konsernin liikelaitosten sopimuksien säätäminen hallintosopimuksiksi erikseen nyt käsiteltävän lain yhteydessä, poikkeaisi aiemmasta liikelaitosten sopimusten kohtelua koskevasta lähtökohdasta. Hallintosopimuksina käsiteltäessä myös niiden riidanratkaisun hallintoriitana tapahtuisi hallinto-oikeudessa, vaikka kyse olisi valtion sisällä tehdyistä sopimuksista. Perustuslain 84 §:n mukaisena valtion liikelaitoksena toimii tällä hetkellä myös Metsähallitus, joka vastaavalla tavalla käyttää valtion sisällä palveluita tuottaessaan liiketoiminnalleen tyypillisiä palvelusopimuksia. Muutos johtaisi tarpeeseen arvioida myös Metsähallituksen käyttämien sopimusten luonnetta. Vastaavasti tulisi arvioida myös muiden valtion palvelukeskusten, kuten Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin, yhteishankintayksikkönä

toimivan Hansel Oy:n ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden kanssa tehtyjen sopimusten luonne uudelleen.

Liikelaitosten sopimusten eroavaisuutta hallintosopimusvälineestä tukee myös niiden verokohtelu. Arvonlisäverolain 8 §:n mukaan valtion liikelaitokset ovat harjoittamastaan liiketoiminnasta verovelvollisia valtiosta erillisinä toimijoina. Yleislain nojalla tällä hetkellä toimiva Senaatti-kiinteistöt on talousarviotalouden ulkopuolisena toimijana hakeutunut arvonlisäverovelvolliseksi liiketoiminnasta ja kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta. Arvonlisäverolain 8 §:n mukaisesti mitä arvonlisäverolaissa säädetään valtiosta ei sovelleta liikelaitoksiin eli niitä pidetään arvonlisäverotuksen näkökulmasta valtiosta erillisenä toimijana, johon soveltuvat yksityisiin yrityksiin ja yhteisöihin soveltuvat säännökset.

Sopimusten sisällöstä säättäminen

Valtion virastojen ja laitosten liikelaitosten välisten sopimusten käyttöä on syytä ohjata yleisten periaatteiden ja linjausten tasolla yhtenäisen ja tehokkaan toiminnan muodostamiseksi. Tämä kuuluu Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta valtiovarainministeriön tehtäväksi. Mikäli yhtenäiset toimintaperiaatteet edellyttävät valtion virastojen ja laitosten toiminnan ohjaamista, tulee valtiovarainministeriön arvioida tähän liittyvät hallinnon ohjaustarpeet- ja taso kulloisenkin ajankohdan edellyttämällä tavalla. Valtion liikelaitoksia koskevassa lainsäädännössä ei ole tarkoituksenmukaista ohjata valtion virastojen ja laitosten yhteisiä toimintaperiaatteita, vaan ainoastaan liikelaitosten toimintaa. Valtiovarainministeriön tarkoitus on kehittää jatkuvasti valtion vuokrajärjestelmää näiden reunaehtojen puitteissa.

Sopimusten sisältöä on tarpeen tarkentaa myös sopimusten taloudellisten reunaehtojen osalta. Tämä selventää myös yleislain 3 §:ssä säädetyn toimintaperiaatteiden soveltumista Senaatti-konserniin ja toisaalta talousarviotalouden toissijaista vastuuta Senaatti-konsernin tekemistä sitoumuksista. Kaikissa tilanteissa Senaatti-konsernin tulee kattaa toimintansa osalta aiheutuneet kokonaiskustannukset eikä esim. valtion sisäinen vuokrajärjestelmä saa johtaa tilanteeseen, jossa tämä ei toteudu.

Senaatti-konsernin asiakaspiiristä johtuen säädökseen on syytä sisällyttää nimenomainen kielto siirtää tai muutoin sopia Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtäväksi viranomaistehtäviä tai julkisia hallintotehtäviä.

Senaatti-konsernin tapauksessa tyypillisiä sopimusvälineitä ovat esim. liikehuoneiston vuokraamisesta annetun lain (482/1995) mukaisten vuokrasopimusten tyypilliset sopimukset myös valtion sisällä tapahtuvassa vuokraamisessa huolimatta siitä, että kyse ei ole valtion virastolle tai laitokselle vuokrattaessa kahden eri oikeushenkilön välille solmittavasta sopimuksesta. Pykälässä ohjataan Senaatti-konsernin liikelaitoksia ja niiden velvollisuutta sopia tuottamistaan palveluista määriteltujen reunaehtojen puitteissa. Säädöksellä ei siis ole tarkoitettu ohjata liikelaitoksen asiakkaita. Tarkentavasti sopimuksista ja niiden käytöstä voidaan säätää asetustasoisesti.

Senaatti-konsernin liikelaitoksen palveluiden käyttövelvoitteesta

Hallituksen esityksellä ei ehdoteta säädettäväksi Senaatti-konsernin liikelaitosten käyttöä valtion sisällä pakolliseksi eli muodostaa monopolia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myöskään voimassa oleva liikelaitoslainsäädäntö ei sisällä käyttövelvoitetta. Tämä lähtökohta pysyttää liikelaitosten rakenteellisen kannustimen toimintansa tehokkaalle järjestämiselle ja on näin perustelua yleisen liikelaitosmallin kannalta. Valtion tilankäyttöä on kyettävä ohjaamaan ja valtion omien tilojen järkiperaista hyödyntämistä on priorisoitava jatkossakin kustannustehokkuuden varmistamiseksi.

Senaatti-konsernin tehtävien hoito poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa

Erityislain 2 §:ssä säädettyjä poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden ohjaussuhteita on välttämätöntä myös tarkentaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamalla tavalla pykälän 3 momentin osalta ja lisäämällä pykälään uusi 4 momentti. Pykälässä ei todeta varautumistehtävää erikseen, vaan tämä velvoite liikelaitoksella on suoraan voimassa olevan valmiuslain (1552/2011) 12 §:stä johtuen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät. Puolustuskiinteistöt hoitaa ehdotuksen mukaan tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää. Sääntely eroaa valmiuslain perusratkaisuista toimivaltuuksien käyttöönotosta ja niitä koskevasta päätöksenteosta. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että puolustusvaliokunnan on tarkasteltava ehdotetun sääntelyn suhdetta valmiuslakiin ja tarvittaessa muutettaessa sääntelyä.

Valmiuslain mukainen poikkeusolojen toteaminen tai valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto ei suoranaisesti vaikuta Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Valmiuslain tai sen nojalla annettujen asetusten perusteella ei ole mahdollista laajentaa liikelaitosten toimivaltuuksia normaalioloihin nähden, vaan ne hoitavat tehtäviään poikkeusoloissa samojen säännösten mukaisesti kuin normaalioloissa. Myöskään käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa ei esitetä Senaatti-kiinteistöille tai Puolustuskiinteistöille mitään erityisiä poikkeusolojen toimivaltuuksia, eikä laissa siksi ole tarpeen säätää myöskään sellaisten käyttöönoton mekanismista.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin taustalla on ollut tarve Puolustuskiinteistöjen normaalioloja tiiviimpään ja yksityiskohtaisempaan ohjaukseen poikkeusoloissa ja tietyissä normaaliolojen häiriötilanteissa. Tosiasiallisesti tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu sotilaallinen hyökkäys tai sellaisen uhka, puolustusministeriön olisi pystyttävä ohjaamaan Puolustuskiinteistöjen toimintaa huomattavasti tiiviimmin kuin yhteiskunnan ollessa normaalitilanteessa.

Konsernin, ja erityisesti Puolustuskiinteistöjen, ohjauksen tiivistyminen ei kuitenkaan sinänsä vaikuttaisi pykälässä säädettyyn ohjauksen rakenteeseen tai ministeriöiden väliseen toimivallanjakoon. Myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa valtiovarainministeriö päättäisi siten pykälään lisättäväksi ehdotetun 3 momentin mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista ja vastaavasti puolustusministeriö päättäisi edelleen Puolustuskiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista. Siinä missä tavoitteet normaalioloissa asetettaisiin tyypillisesti vuosittain, poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa ohjaus voisi kuitenkin olla huomattavastikin intensiivisempää. Ohjauksen intensiivisyyttä olisi kuitenkin mahdollista sopeuttaa kuhunkin turvallisuustilanteeseen soveltuvaksi ilman erityissäätelyä. Laissa ei siten ole välttämätöntä säätää erikseen Senaatti-konsernin ohjauksesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa, vaan pykälässä säädettyä yleistä ohjausmallia voitaisiin soveltaa sellaisenaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen selkeyden vuoksi ehdotettu 2 §:n 4 momentti voidaan siten poistaa muuttamatta hallituksen esityksen tarkoitusta ja tavoitetta.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 4 § Eduskunnan ohjausvalta

Hallituksen esitys

Eduskunta antaa liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut valtuudet ja suostumukset Senaatti-konsernille. Senaatti-kiinteistöjen hallitus päättää valtuuksien ja suostumusten kohdentamisesta Senaatti-konsernissa eduskunnan hyväksymien valtuuksien puitteissa ja eduskunnan asettamat palvelutavoitteet ja muut toiminnan tavoitteet huomioon ottaen.

Valtiokunnan saamien lausuntojen perusteella tulkittu muotoilutarve

Eduskunnan ohjauksesta Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta on voimassa mitä liikelaitoslain 6 §:ssä on säädetty. Hyväksyessään valtion talousarvion eduskunta antaa liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut valtuudet ja suostumukset Senaatti-konsernille. Senaatti-kiinteistöjen hallitus päättää valtuuksien ja suostumusten kohdentamisesta Senaatti-konsernissa eduskunnan hyväksymien valtuuksien puitteissa ja eduskunnan asettamat palvelutavoitteet ja muut toiminnan tavoitteet huomioon ottaen.

Valtiovarainministeriön hallituksen esitykseen perustuva käsitys

Eduskunnan ohjaustoimivallasta on ehdotettu säädettäväksi sekä liikelaitoksia koskevassa yleislaissa (2. lakiehdotuksen 6 §) että Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevassa erityislaissa (1. lakiehdotuksen 4 §).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota eduskunnan ohjausvaltaa koskevien säännösten keskinäiseen suhteeseen. Erityislain 4 §:n sanamuodosta voi saada sen käsityksen, että eduskunnan Senaatti-konserniin kohdistuva ohjausvalta on suppeampaa kuin mitä yleislain 6 §:ssä säädetään.

Ehdotusta on tämän johdosta syytä täydentää eduskunnan ohjausta koskevan säännöksen osalta viittauksella yleislain 6 §:ään. Eduskunta ohjaa Senaatti-konsernia suoraan perustuslain 84 §:stä johdettavalla tavalla ja laajuudessa. Erityislaissa oleva eduskunnan ohjaustoimivallan säädös on tarkoitettu täydentämään tätä yleistä lähtökohtaa, jotta eduskunnan ohjaus konsernimuotoon rakentuisi valtion kokonaisvastuiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 9 § (6 momentti) Voimaantulo ja toimintaa koskevat siirtymäsäännökset

Hallituksen esitys

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhteet tai sopimukset päättymään 31 päivänä joulukuuta 2020, jollei niitä voida siirtää tai siirron jälkeen jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava siirron saajalle viimeistään 30 päivänä lokakuuta 2020, elleivät osapuolet ole muuta sopineet. Siirron saajina olevien Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen on lähetettävä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2020 kirjallinen ilmoitus siirrosta tiedossa olevien vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille. Puolustuskiinteistöjen puolesta ilmoituksen voi lähettää myös Senaatti-kiinteistöt.

Eduskuntakäsittelyn aikana muodostunut tilanne ja sen huomioon ottaminen

Puolustuskiinteistöjen tulee tehdä liikelaitoslain 13 §:n mukaisen omaisuuden hallinnansiirron yhteydessä tai 5 momentin nojalla suoraan siirtyvien sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille kirjallinen ilmoitus velka- ja sopimussuhteiden siirtymisestä viipymättä tämän lain tultua voimaan, kuitenkin viimeistään 31.1.2021. Puolustuskiinteistöjen puolesta ilmoituksen voi lähettää myös Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 30. päivänä kesäkuuta 2021, mikäli sitä ei voimassa olevien sopimusehtojen mukaan voida yksipuolisesti siirtää eikä sopimusosapuoli anna suostumustaan sopimuksen siirtämiseen tai mikäli sopimuksia ei siirron jälkeen voi kohtuudella jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava Puolustuskiinteistöille viimeistään 31. päivänä maaliskuuta 2021.

Valtiovarainministeriön hallituksen esitykseen perustuva käsitys

Puolustushallinnon rakennuslaitos ja liikelaitoksena toimiva Senaatti-kiinteistöt ovat kumpikin juridisesti osa Suomen valtio -oikeushenkilöä. Näin myös perustettava Puolustuskiinteistöt -tytärliikelaitos. Puolustuskiinteistöjen toiminnan käynnistyessä siirrossa ei siten muutu juridinen velkasuhteen tai sopimuksen juridinen osapuoli. Sen varalle, että jossain tapauksessa valtion sisäinen toiminnan järjestely johtaisi kuitenkin jonkin velka- tai sopimussuhteen täytäntöönpanon kannalta mahdollomaan tilanteeseen, on lainsäädäntöön tarkoituksenmukaista sisällyttää erillinen irtisanomisoikeus velka- ja sopimuskumppaneille. Esitettyä siirtymäsäädöstä muutetaan siten, että velkojilla ja sopimuskumppaneilla, joiden kanssa solmittuja sopimuksia tai muita sitoumuksia ei voida jatkaa enää järjestelyyn liittyvien siirtojen jälkeen on vuoden irtisanomisoikeus sopimuksiin ja sitoumuksiin. Ilmoitus siirrosta on näiden sopimusten osalta lähetettävä säädöksen nojalla viipymättä, kun lainsäädäntö on tullut voimaan.

Säätämisjärjestys

Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden perusteita koskien esitystä voidaan ilman hallituksen esityksen muutosta tarkentaa edellä kuvatulla tavalla 1. lain 1 §:n 1 momentin osalta. Samoin hallituksen esitystä tarkentamalla voidaan kuvata kahden ohjaavan ministeriön välistä ohjausvaltaa ja vastuuta yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti 1. lain 2 §:ssä ja poistaa samasta pykälästä 4 momentti koskien poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden ohjausta koskeva ehdotus. Ohjaus poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa muodostuisi näin yleisen ohjausmallin mukaisesti. Edelleen myös toimitusjohtajan virkavastuuta koskeva säädös on täydennettävissä yleislain 9 §:ään edellä kuvatulla tavalla.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan edellä kuvatut muutokset korjaavat perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämät puutteet.

Juha Sarkio
osastopäällikkö, ylijohtaja
valtiovarainministeriö

Tero Meltti
finanssineuvos, yksikön päällikkö
valtiovarainministeriö