

Olli Mäenpää
4.11.2020

Hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnön teemat: PeVL 34/2020 vp huomioon ottaminen, valtiovarainministeriön ehdotukset.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 34/2020 vp huomioon ottaminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä on, että valiokunnan liikelaitoksen tehtävien sääntelystä, ministeriöiden ohjausvallasta, lain 2 §:n 4 momentista ja toimitusjohtajan virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää erikseen huomiota eduskunnan ohjausvaltaa koskevien säännösten keskinäiseen suhteeseen ja valtion liikelaitoksen liiketoimintaan.

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

Valtiovarainministeriön ehdotukset

Valtiovarainministeriö ehdottaa perustuslakivaliokunnan huomautusten johdosta hallituksen esitykseen lukuisia muutoksia, joista keskeisiä voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä. Ehdotuksia on perusteltu verraten niukasti, ja ehdotuksesta puuttuu säännösehdotusten säätämisjärjestystä koskeva arviointi. Ehdotuksesta ei käy ilmi, että ministeriön laatimat säännösmuutokset olisivat olleet lausuntomenettelyn kohteena tai että ehdotuksia olisi käsitelty hallituksessa. Ehdotuksia ei ole käsitelty eduskunnan lähete keskustelussa.

Ministeriön laatiman muutosehdotuksen esitysmuoto on lisäksi varsin poikkeuksellinen sekä tekstin että esitystavan puolesta. Tämä ei ole omiaan takaamaan vaivatonta tutustumista ehdotuksen yksityiskohtiin ja niiden perusteluihin, mitä voitaneen pitää eduskunnan lainsäädäntötyön välttämättömänä edellytyksenä.

Kun otetaan huomioon hallituksen esityksen muuttamismenettelyä koskevat perustuslakivaliokunnan näkökohdat (erityisesti PeVL 65/2018 vp, s. 68 ja PeVL

32/2020 vp, s. 3), muutosehdotusten merkittävyyden ja periaatteellisen luonteen voidaan katsoa perustelevan täydentävän hallituksen esityksen antamista. Valtiovarainministeriön ehdotuksessa esitettyjä näkökohtia ja säännösmuotoiluja voidaan monelta osin käyttää apuna sen valmistelussa.

Senaatti-konsernin tehtävien sääntely

Senaatti-konsernin tehtäviä koskeva sääntely hallituksen esityksessä on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan hyvin niukkaa, eikä lakiehdotukseen 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). Sääntelyä olisi tämän vuoksi täsmennettävä ainakin liikelaitoksen toimialan ja tehtävien sekä liikelaitosten taloudenhoidon periaatteiden osalta.

Tältä osin valtiovarainministeriön ehdotukseen ei sisälly lainkaan täsmennyksiä. Tarkentavien säännösten tarvetta korostaa se, että Senaatti-konserni ei harjoita liiketoimintaa, vaikka se toimiikin valtion liikelaitoksena. Ehdotuksesta puuttuvat edelleen perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittävät säännökset Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden yleisistä perusteista.

Palvelusopimusten perusteiden sääntely

Lailla tulee perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan säätää ainakin liikelaitos-konsernin 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. Keskeisiä tarkennetun lakitasoisen sääntelyn kohteita ovat tämän vuoksi ainakin seuraavat seikat.

Palvelusopimusten yleiset perusteet. Valtiovarainministeriön aikaisemman selvityksen (2/2020) mukaan Senaatti-kiinteistöt vuokraa tai myy muutoin palveluna oikeuden infrastruktuuriin käyttöön valtion virastoille ja laitoksille. Vuokraa tai palvelun myyntiä koskeva sopimus on kahden valtion organisaation tai valtion pääosin rahoittaman organisaation välinen, mikä tulisi ottaa huomioon palvelusopimusten yleisiä perusteita koskevassa tarkemmassa sääntelyssä.

Tällainen valtion sisäinen myynti- tai vuokrausmenettely ei voi perustua yksityisoikeudelliseen sopimukseen, koska valtio-oikeushenkilö ei voi tehdä yksityisoikeudellista sopimusta itsensä kanssa. Valtio ei voi myöskään olla riita-asian oikeudenkäynnissä samanaikaisesti kantajana ja vastaajana, jos palvelusopimuksesta aiheutuisi oikeusriita. Kyseessä ei myöskään ole yksityisillä markkinoilla tapahtuvasta sopimustoiminnasta toisin kuin perusteluissa tuodaan esiin.

Koska kyseessä on valtion julkisen palvelutehtävän toteuttaminen, johon perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyy myös julkisen hallintotehtävän piirteitä, on paikallaan määritellä palvelusopimus hallintosopimukseksi. Viranomaiset voivat hallintolain mukaan tehdä keskenään hallintosopimuksia. Hallintolain sovelta-

minen merkitsee myös, että palvelusopimukseen sovelletaan muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita ja hallinnon palveluperiaatetta. Mahdolliset sopimusriidat ratkaistaan tällöin hallintoriitamenettelyssä, joka soveltuu oikeudellisesti valtion toimielinten välisten erimielisyyksin käsittelyyn.

Valtiovarainministeriön ehdotus sisältää tältä osin säännöksen, jonka mukaan: *”Palvelusopimuksilla sovitaan palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista ja palveluiden vastikkeellisuudesta sekä palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista.”* Säännösehdotus on varsin yleisluonteinen. Siitä ei käy ilmi palvelusopimuksen oikeudellinen luonne eikä riidanratkaisumenettely. Toisaalta palvelusopimusten yleiset perusteet jäävät säännöksessä ylimalkaisen maininnan varaan. Yleisiä perusteita koskevia lähtökohtia tuodaan sen sijaan esiin vain perusteluissa, mikä ei täytä lailla säätämisen vaatimusta. Tämän vuoksi myös säännökseen sisältyvä asetuksenantovaltuus muodostuu ongelmallisen laajaksi.

Palvelujen hinnoittelun perusteet. Hinnoittelun perusteiden määrittelyn ensisijaisena lähtökohtana olisi aiheellista pitää kohtuuhintaisten toimitilojen turvaaminen valtion toimielimille. Tällä perusteella määräytyvän omakustannusperusteisen hinnoittelun yleiset perusteet olisi paikallaan määritellä lailla.

Valtiovarainministeriön ehdotus sisältää tältä osin säännöksen, jonka mukaan: *”Palvelut on hinnoiteltava valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2020) 3 §:n mukaisesti liikeloudellisin periaattein siten, että palvelujen vastikkeilla voidaan kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset.”* Säännösehdotuksen perusteella näyttäisi siltä, että hinnoittelu määräytyisi sekä liikeloudellisten periaatteiden että omakustannusperusteiden mukaisesti. Koska nämä perusteet poikkeavat sisällöltään ja lähtökohdiltaan toisistaan olennaisesti, ehdotettua hinnoittelun perusteiden määrittelyä on vaikea pitää riittävän selkeänä ja soveltamiskelpoisena sääntelynä.

Mahdollinen velvoite käyttää liikelaitosten palveluja. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan täsmennetty sääntely koskee myös mahdollista velvollisuutta käyttää Senaatti-kiinteistön palveluja. Tämä edellyttää myös sen arviointia, onko palveluiden käyttövelvollisuuden säätämiseksi riittävät perusteet ja onko sille vaihtoehtoja. Tältä osin ehdotukseen ei sisälly sääntelyä, mikä jättää tilanteen täysin avoimeksi ja samalla ongelmallisella tavalla tulkinnanvaraiseksi. On selvää, että tällaista velvollisuutta ei voida säätää asetuksen tasolla tai perustaa sitä ministeriön laatimassa käsikirjassa.

Ministeriöiden ohjausvalta Senaatti-konsernin liikelaitoksiin

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämän arvion mukaan etenkin konsernirakenteen kautta välittyvän valtiovarainministeriön konserniin kohdistuvan ohjausvallan 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.

Valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaan ohjaussuhteita täsmennettäisiin määrittelemällä tarkemmin valtiovarainministeriön konserniin kohdistuvan ohjausvallan sisältöä ja suhdetta puolustusministeriön ohjausvaltaan.

1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentti

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön päätösvalta on säännösehdotuksessa ilmaistu rinnakkaisesti ilman kummankaan ministeriön päätösvaltaan kohdistuvaa täsmennystä. Epäselväksi jää myös, mitä kaikkea valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön päätösvaltaan 2 §:n 4 momentin mukaan kuuluu.

Valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaan säännös poistettaisiin, koska ohjauksen intensiivisyyttä on mahdollista sopeuttaa kulloiseenkin turvallisuustilanteeseen.

Senaatti-konsernin toimitusjohtajan virkavastuu

Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että lakiin lisätään asianmukaiset säännökset Senaatti-konsernin toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisesta asemasta.

Valtiovarainministeriön ehdotukseen sisältyy tältä osin uusi säännösehdotus: *”Toimitusjohtajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä siten kuin niistä on säädetty rikoslain (39/1889) 40 luvussa julkisyhteisön työntekijöiden osalta.”* Säännösehdotukseen sisältyvä rinnastus julkisyhteisön työntekijän virkarikosoikeudelliseen asemaan merkitsisi rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan, että toimitusjohtajaan ei sovellettaisi muun muassa virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä. Kun otetaan huomioon toimitusjohtajan merkittävä asema ja toimivaltuudet, ehdotettua sääntelyä ei voida näiltä osin pitää riittävänä tai muuten asianmukaisena toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisen aseman määrittelynä.

Muutosta ei toisaalta ehdoteta valtion liikelaitoslain 9 §:ään, jonka mukaan toimitusjohtajaan sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17–20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta. Koska Senaatti-konserni ei toimi markkinatilanteessa vaan valtion tilapalvelujen tuottajana ja julkisen hallintotehtävän hoitajana, vaatisi erityisen vahvoja perusteluja rinnastaa konsernin toimitusjohtaja osakeyhtiön toimitusjohtajaan. Esimerkiksi normaali irtisanomismenettely ei kohdistuisi toimitusjohtajaan, mitä tuskin voidaan pitää nykytilanteessa perusteltuna. Aikaisemmin tällainen rinnastus oli perustellumpaa, kun valtion liikelaitokset toimivat myös kilpailuilla markkinoilla.

Eduskunnan ohjausvallan määrittely suhteessa Senaatti-konserniin

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 ohjausvallan olevan vähintään sen laajuinen kuin valtion liikelaitoslaissa säädetään.

Valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaan eduskunnan ohjausvaltaa täsmennettäisiin.

Tytärliikelaitoksen mahdollisuus

Perustuslakivaliokunnan mielestä tytäarliikelaitoksen mahdollisuudesta on selvyyden vuoksi oltava säännös myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa.

Valtiovarainministeriön ehdotukseen sisältyy selkeyttävä säännös tytäarliikelaitoksesta.

Omakustannusperusteinen hinnoittelu

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

Valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaan hinnoittelu perustuisi sekä omakustannusperusteiseen että liikeloudellisiin perusteiden mukaan määräytyvään hinnoitteluun. Ehdotettu sääntely on tältä osin hyvin tulkinnanvaraista ja sisällöllisesti ristiriitaista.

Liiketoiminnan harjoittaminen

Hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtion liikelaitoslakia muutettaisiin niin, että lakia sovellettaisiin liiketoimintaa harjoittavaan valtion [liike]laitokseen. Valtion liikelaitoslakia sovellettaisiin 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan myös Senaatti-kiinteistöihin. Perustuslakivaliokunta kehottaa tältä osin puolustusvaliokuntaa mietintövaliokuntana varmistumaan ehdotetun sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n valtioneuvoston sääntelyn kanssa.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan EU:n komissiolla ei ole ollut huomauttamista ehdotettuun ratkaisuun. EU:n komission EU-oikeuteen perustuva arvio perustuu ministeriön sille esittämään selvitykseen, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt ei valtion liikelaitoksena harjoita liiketoimintaa joitakin vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Komissiolle esitetyn selvityksen sisältö huomioon ottaen, olisi harhaanjohtavaa säätää laissa, että Senaatti-kiinteistö harjoittaa liiketoimintaa. Tämä ei vastaisi myöskään tosiasiallista tilannetta, jossa Senaatti-kiinteistöt toteuttaa yksinomaan valtion tilahallintoon kuuluvia ja hallintokoneiston sisäisiä (in-house) palvelutehtäviä.

Sääntelyä olisi tältä osin perusteltua muuttaa niin, että se sisällöllisesti vastaa ministeriön komissiolle esittämän selvityksen linjauksia. Kysymys on tältä osin myös siitä perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvästä vaatimuksesta, että Senaatti-konsernin tehtävien, toiminnan ja talouden perusteista tulisi säätää ehdotettua täsmällisemmin.