

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

3.11.2020

Hallintovaliokunta

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

Ehdotus

1. Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä laki valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta, samoin kuin eräiden muiden lakien muuttamisesta sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on antanut asiassa puolustusvaliokunnalle lausuntonsa (PeVL 34/2020 vp) esitykseen sisältyvistä perustuslaillisista kysymyksistä.
2. Kysymys on merkittävästä ja periaatteellisestikin tärkeästä ehdotuksesta, jolla säännellään Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen asemaa valtion liikelaitoksena.
3. Lausuntoni koskee perustuslakivaliokunnan lausunnosta tehtäviä johtopäätöksiä ja lausunnon edellyttämiä muutoksia. Arvioitavana ovat samalla valtiovarainministeriöstä hallintovaliokunnalle kirjalliset säännösten muokausluonnokset perustuslakivaliokunnan ehdotuksen perustuslainmukaisuudelle asettamien vaatimusten täyttämiseksi. Lausuntoa on pyydetty tämän lisäksi sääntelyn suhteesta EU:n valtioneuvoston päätöksiin, lakiehdotuksen muista kysymyksistä sekä Senaatti-konserniin liittyvistä lainsäädäntö- ja muista ongelmista sekä kehittämistarpeista.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Ehdottomat muutostarpeet

4. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 34/2020 vp on osoitus siitä, kuinka tarpeellista asiassa on ollut pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lausunnon PeVL 34/2020 vp mukaan ehdotukseen sisältyy useita muutostarpeita, jotka ovat edellytyksenä sinne, että ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon ponnien mukaan lakiehdotus Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä edellyttää muutoksia 1) liikelaitoksen tehtävien

sääntelyä, 2) ministeriöiden ohjausvaltaa, 3) lain 2 §:n 4 momenttia ja 4) toimitusjohtajan virkavastuuta koskeviin osin.

Liikelaitoksen tehtävät

5. Perustuslakivaliokunnan mukaan Senaatti-konsernin tehtäviä koskeva sääntely laissa on liian niukkaa, koska lakiin ei sisälly perustuslain 84.4 §:n näkökulmasta riittäviä säännöksiä liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Valiokunnan mukaan lailla tulee säätää a) ainakin liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja b) hinnoittelun perusteista. Lisäksi lailla on säädettävä, jos c) tarkoituksena on, että liikelaitos voi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa.

6. Perustuslakivaliokunnan mukaan etenkin konsernirakenteen kautta välittyvän valtiovarainministeriön konserniin kohdistuvan ohjausvallan suhdetta puolustusministeriön ohjausvaltaan koskeva sääntely on epäselvää ja tulkinnanvaraista. Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää niin, että kummallekin ministeriölle kuuluva ohjausvalta ilmenee yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti laista. Sinänsä valtiovarainministeriön ohjausvalta voi olla keskeisempää.

7. Perustuslakivaliokunnan mukaan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ehdotetun lain 2.4 §:n sisältämä sääntely on ongelmallinen suhteessa valmiuslakiin ja myös ministeriöiden keskinäisen toimivaltasuhteen kannalta. Säännös on epäselvä, liian epätasainen ja avoin.

8. Perustuslakivaliokunta nostaa lisäksi esiin välttämättömänä muutosaiheena sen, että toimitusjohtajaa koskevan sääntelyn myötä toimitusjohtajan ja liikelaitoksen henkilöstön virkavastuuta koskevat säännökset eroavat toisistaan. Toisin kuin valtion liikelaitokseen palvelussuhteessa olevia muita henkilöitä, toimitusjohtajalla ei ehdotuksen perusteella olisi virkarikosoikeudellista vastuuta. Koska Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä, pidetään kuitenkin välttämättömänä, että laissa on säännökset toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisesta asemasta.

Selvennys- ja tarkistustarpeet perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella

9. Lisäksi valtion tytärliikelaitosmallin mahdollisuus olisi tarpeen selvyiden vuoksi säätää myös laissa (PeVL 34/2020 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain 84 §:ä ei ole esteenä tytärliikelaitosmallille: organisaatiomuodon mahdollisuudesta on kuitenkin selvyiden vuoksi oltava säännös myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa.

10. Selvyiden vuoksi on tarkennettava lisäksi eduskunnan ohjausvallan määrittelyä erityislaissa niin, että se on vähintään sen laajuinen kuin yleislaissa on säädetty (PeVL 34/2020 vp, s. 3). Eduskunnalla on toimivalta jo perustuslain 84.4 §:n nojalla, riippumatta niin sanotun yleislain 6 §:n muutoksista, vaikka hallituksen esityksestä voi saada toisen käsityksen: yleislaissa kuitenkin toistetaan yksinomaan perustuslain 84.4 §:n sisältö. Lisäksi kuten todettua, erityislain 4 §:n sanamuoto viittaa siihen, että eduskunnan Senaatti-konserniin kohdistuva ohjausvalta on suppeampaa kuin mitä yleislain 6 §:ssä säädetään.

11. Lisäksi siltä osin kuin ehdotuksissa kosketellaan liikelaitoksen harjoittamaa liiketoimintaa, on epäselvyyttä siinä, miten liiketaloudelliset periaatteet ja omakustannusperustaisuus sovitetaan yhteen. Samoin puolustusvaliokunnan olisi varmistuttava siitä, että ehdotettu sääntely on ylipäättään yhteensopivaa EU:n valtioneuvoston sääntelyn kanssa (PeVL 34/2020/vp, s. 6).

12. Vielä perustuslakivaliokunta on nostanut esiin tarpeen tarkastella Senaatti-kiinteistöjä ja sen toimintaa laajemminkin kuin vain nyt käsillä olevan erillisuudistuksen valossa.

Käsillä olevien muokausehdotusten arviointi tältä kannalta

Välttämättömät muutokset

13. Kyseisen valtion liikelaitoksen tehtäviä koskevan sääntelyn niukkuuden poistamiseksi erityislain 2 §:ää kaavaillaan täydennettäväksi *palvelusopimuksia koskevalla lisäyksellä*.

Muokausehdotuksessa käytännössä säädettäisiin siitä, mitä yleisesti ottaen palvelusopimuksissa tulisi sopia (palvelun sisältö, tuottamisen ehdot ja sopimuksen irtisanominen sekä hinnoittelu ”liiketaloudellisin periaattein”). Oman tulkintani mukaan perustuslakivaliokunta olisi tältä osin edellyttänyt nyt käsillä olevaa muokausehdotusta yksityiskohtaisempaa sääntelyä, joka ulottuisi myös valtion liikelaitoksen toimialan ja tehtävien sekä ohjauksen periaatteiden lähempään sääntelyyn. Tämän liikelaitoksen tehtäviinhän kuuluu palvelusopimuksen perusteella tuottaa asiakkailleen tilapalveluja ja lisäksi huolehtia valtion kiinteistövarallisuudesta. Sääntely toimialan ja tehtävien sekä ohjauksen osalta on edelleen aiheettoman niukkaa. Sääntelyehdotuksessa jää hahmottumatta missä kohdin sovelletaan omakustannusperiaatetta ja milloin liiketaloudellisia periaatteita, ja oikeastaan myös se, mitä näillä kulloinkin tarkoitetaan, mikä on valiokunnan yleisemminkin esiin nostama ongelma ja selvennystarve käsillä olevassa ehdotuksessa. Omakustannusperustaisuudesta puhutaan hallituksen esityksessä mutta sääntelyssä se ei näy. Sääntelyn perusteella on epäselvä, mitä ovat liiketaloudelliset periaatteet ja mitä yhtäältä markkinaperustaisuus ja toisaalta omakustannusperustaisuus tarkoittavat ja miten ne nimenomaan suhtautuvat liiketaloudellisiin perusteisiin.

Siltä osin kuin perustuslakivaliokunta on kyseisen valtion liikelaitoksen tehtävien osalta nimenomaisesti asettanut ehtoja palvelusopimusten sääntelyn osalta näkemykseni mukaan muokausehdotukset eivät ole riittäviä. Laissa jää kokonaan säätämättä sopimusten luonne (hallintosopimus?) ja sopimusmenettelyn perusta. Myöskään sopimusriidanratkaisun perustaa ei säännellä. Näkemykseni mukaan perustuslakivaliokunnan vaatimus hinnoittelun perusteita koskevan sääntelyn perusteista ei nyt käsillä olevan muokausehdotuksen perusteella täytyisi. Muokausehdotuksen perusteella asiaa lähestytään sopimusvapauden kautta. Tämä on epäselvää tässä yhteydessä, sillä muokausehdotuksessa tai sen perusteluissa ei muutoin kosketella perustuslakivaliokunnan esille ottamaa kysymystä siitä, voiko liikelaitos edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa. Tätä ei muokausehdotuksessa kuitenkaan arvioida.

14. Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjausvallan suhdetta koskevat muokausehdotukset parantavat mielestäni ministeriöiden keskinäistä ohjaustoimivaltaa koskevaa sääntelyä täsmällisempään suuntaan. Lisättäväksi ehdotettu 1.3 § selkeyttää sääntelyä,

samoin koko konsernia koskeva lisättävä 1.4 § täsmentää sitä. Kyseisten momenttien keskinäinen suhde voi kuitenkin jäädä epäselväksi. Lisäksi tarkoitus on lisäksi ilmeisesti lisätä myös uusi 1.5 §, mikä korostaa yhteistyötä, mutta ei sellaisenaan näytä ottavan huomioon sitä, että 1 §:ssä on kysymys sekä tulostavoitteista että palvelutavoitteista.

15. Muokkausehdotuksissa lähdetään siitä, että erityislain 2.4 §:n säännös, joka on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan monella tavalla ongelmallinen, poistetaan kokonaan. Esitetyt perustelut huomioon ottaen muokkausehdotus on asianmukainen.

16. Siltä osin kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajaan sovelletaan virkarikosoikeudellistavastuuta, muokkausehdotus on asianmukainen. On kuitenkin lisäksi kiinnitettävä huomiota Puolustuskiinteistöjen johtajan asemaan; sitä ei ole säännelty vastaavasti.

Selvennys- ja muut tarkistustarpeet

17. Valtion tytäarliikelaitosmallin sisällyttäminen yleislakiin näyttäisi olevan mahdollista toteuttaa muokkausehdotuksessa tarkoitetulla tavalla. Tämä selkiyttää sääntelyä. Itse säännökset ovat kyllä kielellisesti vaikeasti kirjoitettuja, ja lisäksi olisi tärkeää, että kyisessä laissa puhuttaisiin johdonmukaisesti valtion liikelaitoksista.

18. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan ohjausvallan määrittelyyn lainsäädännössä. Käsillä oleva muokkausehdotus ei ole perustuslakivaliokunnan tarkoittama eikä toteuttamiskelpoinen. Lisäksi en havaitse, että muokkausehdotuksissa olisi otettu kantaa siihen perustuslakivaliokunnan esiin nostamaan tarkistustarpeeseen, joka koskee erityislain 4 §:n ja yleislain 6 §:n välistä suhdetta. Eduskunnan ohjausvaltaa koskeva huomio perustuslakivaliokunnan lausunnossa on keskeinen, vaikka sitä ei tärkeydestään huolimatta olekaan viety ponteen. Käsitykseni mukana tulisi huolehtia siitä, että laki selkeämmin heijastelee ensinnäkin perustuslain vaatimusta siitä, että eduskunta päättää valtion liikelaitoksen palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet, sekä se, että erityislaissa ei ainakaan rajoiteta sitä, mitä yleislain 6 §:n mukaan koskee valtion liikelaitoksia.

Kysymys yhteensopivuudesta EU:n valtioneukisäätelyn kanssa

19. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntely on EU:n valtioneukisäätelyn kannalta relevanttia, ja pyytänyt samalla huolehtimaan siitä, että sääntely täyttää myös sen asettamat vaatimukset.

On selvä, että valtion liikelaitosten sääntely ja niiden toiminta on relevanttia EU-oikeuden mukaisuuden kannalta. Kysymys on toiminnan neutraalisuudesta suhteessa markkinoihin ja niillä toimiviin. Valtion liikelaitoksia koskeva yleislaki lähtee nimenomaan siitä, että valtion liikelaitokset eivät toimisi markkinoilla, vaan ne tuottavat palvelujaan valtion virastoille ja laitoksille sekä muille sidosyksikköasemassa oleville asiakkaille. Samasta syystä toiminta tytäryhtiömuodossa on rajoitettua ja edellyttää lainsäädännön mukaan yleensä erityistä syytä ja valtioneuvoston lupaa. Lainsäädäntöä on nimenomaisesti uudistettu, koska 2000-luvun alussa komissio kiinnitti huomiota silloiseen Tieliikelaitoksen asemaan valtioneukisäätelyn kannalta. Siinä oli kysymys konkurssisuojausta ja verokohtelusta. Tuol-

loin liiketoimintaa harjoittaneet liikelaitokset yhtiöitettiin, ja säädettiin myös uusi valtion liikelaitosta koskeva yleislaki, jossa keskeiseksi nostettiin liikelaitoksen palvelutehtävä.

Nyt ehdotetaan kuitenkin, että liikelaitoslakiin muutosta tässä suhteessa, sillä 2. lakiehdotuksen mukaisen 3.1 §:n mukaan liikelaitos ”voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla”.

Liikelaitoksen toimintaperiaatteista ehdotetaan säädettäväksi 3 §:ssä näin:

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Siltä osin kuin liikelaitos itse tarjoaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla tai tuottaa palveluita asiakkailleen hyödynnettäväksi kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio.

Nykyinen 3 § puolestaan kuuluu näin:

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio.

Säännösehdotus voi aiheuttaa EU-oikeudellisia ongelmia EU:n valtiontukisääntelyn kanalta. Käsitykseni mukaan ei ole selkeää oikeuskäytäntöä siitä, mikä olisi hyväksyttävä taloudellinen raja-arvoa taloudellisen toiminnan määrälle tällaisessa viitekehyksessä. Ehdotuksen perusteluissa ei mielestäni riittävällä tavalla avata kyseistä problematiikkaa eikä liioin tarvetta sille, että valtion liikelaitoksen ylipäättään tarvitsisi toimia markkinoilla ja harjoittaa liiketoimintaa.

Oman käsitykseni mukaan kaikki mahdolliset ongelmat olisivat vältettävissä pitäytymällä siinä, että 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 nykyisessä laissa säädetään. Samoin valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla. Pitäytyminen tällaisessa toimintakentässä ja liiketoiminnan harjoittamisen estäminen auttaisi voisi olla omiaan kirkastamaan sitä, mistä valtion liikelaitostoiminnassa on kysymys.

Tämä liittyy laajemminkin kysymykseen, mikä on valtion liikelaitoksen toimintaperiaate valtion sisäisessä palvelutarjonnassa ja muutoin.

Kysymys kokonaisarvion tarpeesta

20. Kokonaisuutena arvostellen käsillä olevan esityksen perusteella vaikuttaa myös siltä, että eduskunta osaltaan voisi edellyttää tämän lainsäädännön mahdollisen hyväksymisen yhteydessä sitä, että valtioneuvosto laatii kokonaisarvion valtion liikelaitoksia koskevasta

lainsäädännöstä ja erityisesti valtion tilahallinnosta erityisesti, koska toimitilat vaikuttavat viranomaisten tehtävien hoitamiseen ja viranomaisten käytössä oleviin resursseihin.