20.5.2020 EOAK/3347/2020

Eduskunta, Hallintovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: HE 31/2020 vp – Hallintovaliokunnan kokous tiistaina 26.5.2020 klo 12.15

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kuulemista ja asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Lisäksi kannanottoa on pyydetty hallintovaliokunnalle toimitetussa budjettineuvos Kirsti Vallinheimon muistiossa esitettyihin pohdintoihin perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeesta sekä hänen näkemyksiinsä muistakin asiaa liittyvistä oikeudellisista ongelmista. Vielä hallintovaliokunta on pyytänyt, että sille kerrotaan käynnissä olevasta valtion toimitilajärjestelmään liittyvästä oikeusasiamiehen kanslian selvitystyöstä (EOAK/6870/2019) ja valtion toimitilajärjestelmässä esiin nousseista ongelmista.

Olen antanut asian aikaisemmassa valmisteluvaiheessa 5.2.2020 valtiovarainministeriölle lausunnon EOAK/279/2020, jossa esitetyistä näkökohdista joitakin on asian jatkovalmistelussa otettu huomioon. Lisäksi olen 18.5.2020 antanut puolustusvaliokunnalle nyt kysymyksessä olevasta hallituksen esityksestä kirjallisen lausunnon.

Pyydettynä lausuntonani hallintovaliokunnalle totean kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleisiä oikeudellisia havaintoja

Hallituksen esityksen oikeudellisessa tarkastelussa on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei Senaatti-kiinteistöt ole itsenäinen oikeushenkilö

kuten esimerkiksi Finavia Oyj, vaan osa valtiota. Myös Puolustuskiinteistöt tytärliikelaitoksena olisi osa valtiota.

Valtion liikelaitoksen tai tytärliikelaitoksen tekemät valtion sisäiset vuokrasopimukset eivät ole yksityisoikeudellisia vuokrasopimuksia, joissa olisi kaksi osapuolta. Tällaisiin sopimuksiin liittyviä riitoja tai velkomuskanteita ei voida käsitellä käräjäoikeuksissa, koska sekä kantajana että vastaajana oleva oikeushenkilö olisi Suomen valtio. Valtion sisäiseen (”in house”) sopimukseen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet kohdistuvat vain yhteen oikeushenkilöön, joka on Suomen valtio eikä valtio voi haastaa itseään oikeuteen.

Valtion sisäiset sopimukset, joita lakiehdotuksen mukaan kutsuttaisiin palvelusopimuksiksi (HE s. 34), eikä siis ilmeisesti enää vuokrasopimuksiksi, ovat yksityisoikeudellisesti arvioiden vain tapa järjestää ja ohjata valtion sisäistä maksuliikennettä. Tällaisilla sopimuksilla ei ole varallisuusvaikutuksia, koska varallisuus pysyy kaiken aikaa saman oikeushenkilön varallisuuspiirissä. Sama lähtökohta koskee Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen välisiä valtion sisäisiä lainajärjestelyjä, joista hallituksen esityksessä myös on kysymys. Tällaiset lainajärjestelyt olisivat yhden ja saman omaisuusmassan sisällä tapahtuvia varainsiirtoja, joilla ei olisi vaikutusta valtio-oikeushenkilön taloudelliseen asemaan (HE s. 37).

Toimitilojen kokonaiskustannukset Puolustusvoimille (valtio) vuonna 2018 olivat noin 268 miljoonaa euroa. Näistä pääomavuokrakustannuksia Senaatti-kiinteistöille (valtio) oli noin 152 miljoonaa euroa ja ylläpitokustannuksia Rakennuslaitokselle (valtio) noin 104 miljoonaa euroa (HE s. 6). Pääomavuokramallissa vuokralainen (valtio) vastaa itse kiinteistöjen ylläpidosta, eivätkä ylläpitokulut siis sisälly vuokrasopimukseen. Valtio perii siis itseltään (Puolustusvoimat) korvaukseksi kiinteistöjen omistamisesta itselleen (Senaatti-kiinteistöt) tuottoa kiinteistöihin sijoitetulle pääomalle pääomavuokran muodossa.

Aseisiin, torjuntahävittäjiin tai puolustusjärjestelmiin sijoitettujen valtion varojen ei odoteta tuottavan valtion omaisuusmassan sisällä rahallista laskennallista hyötyä tai korvausta sijoitetulle pääomalle. Kiinteistöihin suhtaudutaan kuitenkin valtion sisäisessä tilinpidossa toisin eikä nyt kysymyksessä ole hallituksen esitys muuttaisi tätä lähtökohtaa.

Kokonaisvuokramalli, jonka mukaisesti Puolustusvoimien vuokrat jatkossa ilmeisesti määräytyisivät, sisältäisi nykyistä vastaavan pääoman laskennallista tuottoa koskevan osuuden. Hallituksen esityksen mukaan (s. 44) liikelaitos jatkossakin palauttaisi *”valtion talousarvioon kulloinkin omistajapoliittisesti linjattavan pääoman tuoton”*. Myös omakustannusperusteiseksi kutsutussa vuokramallissa kokonaisvuokra muodostuu pääomaosuudesta ja ylläpito-osuudesta (HE s. 5).

Budjettineuvos Vallinheimon muistiossaan mainitsema läpinäkyvyyden ja ennakoimattomuuden puute vuokran pääomaosuuden määräy-

tymisessä lienee eräs järjestelmän ongelmista myös vuokralaisen kannalta. Esimerkkinä tästä voidaan esittää tarkastustoiminnan yhteydessä oikeusasiamiehen kansliaan saatu Senaatti-kiinteistöjen ja Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin välisen marraskuussa 2016 tehdyn vuokrasopimuksen nro 33973 kohta 7.5, jossa on todettu seuraavaa:

> ”Mikäli vuokranantajan oman pääoman kustannus muuttuu valtion vuokrajärjestelmään liittyvien linjausten johdosta, on vuokranantajalla oikeus muuttaa vuokran määrää vastaavasti ilmoittamalla siitä kirjallisesti vuokralaiselle vähintään 12 kk ennen tapahtuvaa vuokran muutosta.”

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole arvioida valtion sisäisiin sopimuksiin tai valtion sisäisiin lainajärjestelyihin perustuvan järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. On kuitenkin syytä todeta, että laillisuusvalvonnan ja siihenkin liittyvän oikeudellisen vastuun kohdentamisen kannalta valtion vuokrajärjestelmä, jonka perusteita nyt kysymyksessä oleva esitys ei muuttaisi, on osoittautunut eräiltä osin ongelmalliseksi eikä hallituksen esitys näyttäisi ainakaan selventävän tilannetta.

Olen omasta aloitteestani käynnistänyt Senaatti-kiinteistöjen oikeudelliseen asemaan liittyvän selvityksen (EOAK/6870/2019), joka on edelleen käynnissä. Keskeiset valtion vuokrajärjestelmään liittyvät oikeudelliset ongelmat, joilla saattaa olla merkitystä myös nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen kannalta, ilmenevät edellä olevasta linkistä aukeavasta 7.1.2020 valtiovarainministeriölle lähettämästäni selvitys- ja lausuntopyynnöstä.

Selvitys- ja lausuntopyynnössäni on nostettu esiin muun muassa se seikka, että Senaatti-kiinteistöjen monopoliasema on 1.1.2016 luotu nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä (s. 5) ja budjettineuvos Vallinheimon muistiossa mainitulla valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015). Mainittu asetus (hallinta-asetus) on annettu sellaisen laissa olevan valtuussäännöksen perusteella, joka nimenomaisen sanamuotonsa mukaan ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia. Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) ei sen esitöiden (HE 102/2002 vp, s. 15 ja VaVM 15/2002 vp, s. 1 ja 3) mukaan myöskään edes koske valtion sisäistä vuokraustoimintaa, mutta silti sen perusteella on annettu asetus, joka on muuttanut valtion sisäisen vuokrajärjestelmän monopoliperustaiseksi. Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 33/2004 s. 4).

Perustuslain 84 § 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Lienee mahdollista katsoa monopoliaseman perustamisen [hallinta-asetuksella] koske-

neen Senaatti-kiinteistöjen toiminnan ja talouden yleisiä perusteita.

Koska nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys rakentuu edellä mainitulla asetuksella luodun monopolijärjestelmän varaan ja koska nykyinen järjestelmä saattaa edellä todetuin tavoin rakentua valtiosääntöisessä tarkastelussa ongelmalliseksi osoittautuvan säädösketjun varaan, myös tästä kysymyksestä on mielestäni aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valtiovarainministeriö on pyyntöni johdosta 12.3.2020 antamassaan lausunnossa VN/1471/2020 todennut hallinta-asetuksen osalta seuraavaa:

> ”Nk. hallinta-asetuksella (242/2015) ei ole säädetty eikä ole ollut tarpeenkaan säätää tarkemmin Senaatti-kiinteistöjen tehtävästä, koska siitä on säädetty riittävällä tavalla liikelaitoslaissa (2 §).”

Selvitys- ja lausuntopyynnössäni on kohdassa 1.3.1 viitattu apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedtin 31.12.2008 ja apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin 21.12.2016 antamiin ratkaisuihin (1515/4/06 ja 5377/4/15), jotka ovat koskeneet räjähteiden varastoinnin ongelmia Puolustusvoimissa. Ratkaisuista ilmenevillä periaatteellisilla kysymyksillä on nähdäkseni hallituksen esityksen arvioinnissa merkitystä, kun pohditaan oikeudellisen ja perustuslain 68 §:n 1 momentissa tarkoitetun parlamentaarisen vastuun kohdentumista eri ministeriöihin ja muihin valtion organisaatioon kuuluviin toimijoihin.

Mikäli hallituksen esitys hyväksytään, Puolustusvoimien hallitsemia kiinteistöjä koskevissa merkittävissä kysymyksissä saattaisi samanaikaisesti olla osallisena kaksi ministeriötä ja kaksi liikelaitosta. Mahdollisen räjähdyksen tai muun ongelmatilanteen sattuessa laukeavat myös vastuukysymykset. Myös se, ettei päätöksiä saada aikaan tai se, että jokin tehtävä jää vastuualueiden katveessa hoitamatta, saattaa osoittautua tilanteeksi, jonka jälkeen etsitään oikeudellisen ja poliittisen vastuun kantajia.

Valtiovarainministeriö on antamassaan lausunnossa VN/1471/2020 vastannut edellä mainitun selvitys- ja lausuntopyyntöni kohdan 1.3.1 lopussa esitettyyn kysymykseen Puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välisestä räjähteiden turvalliseen säilyttämiseen liittyvästä vastuunjaosta seuraavasti:

> ”Räjähdysaineiden varastointitilojen puutteellisuutta koskeva väite ja vaatimukset saattaa tilat lainsäädännön mukaisiksi on osoitettava toiminnanharjoittajalle, joka räjähdysturvallisuussäännösten mukaan on vastuussa myös varastointitilojen turvallisuusvaatimuksista. Säädösten mukaan toiminnanharjoittaja ja vastuutaho on puolustusvoimat. Viime kädessä puolustusministeriö vastaa siitä, että puolustusvoimat noudattaa asiassa voimassa olevaa lainsäädäntöä kyseisessä räjähdysaineiden varastoinnissa.

> Mikäli puutteellisuus johtuu siitä, että tilat eivät vastaa sitä, mitä puolustusvoimien tilauksessa ja vuokrasopimuksessa on sovittu, Senaatti-kiinteistöt vastaa tilanteen korjaamisesta ja tästä aiheutuvista kustannuksista. Mikäli puutteellisuus johtuu kasvaneista vaatimuksista toimialalla, Senaatti-kiinteistöt suorittaa muutostyön puolustusvoimien toimeksiannosta[1].”

Edellä todettu valtiovarainministeriön periaatteellinen kanta on myös ehdotetun lainsäädännön taustalla oleva lähtökohta. Se on toistettu nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä (s. 34) seuraavasti:

> ”Toiminnanharjoittajana olevalla asiakkaalla olisi vastuu hankkimiensa tilojensa soveltuvuudesta toimintaansa. Vuokrauksen yhteydessä sovittaisiin tilojen hankinnasta asiakkaan määrittämien vaatimusten mukaisesti. Kiinteistönomistaja vastaisi puutteista, mikäli tilat eivät vastaisi sovittua tasoa. Mikäli toiminnanharjoittajan toimintaan liittyvät vaatimukset tiloille muuttuisivat sopimuksen voimassa ollessa, muutokset suoritettaisiin yhdessä sovitusti asiakkaan toimeksiannosta ja kustannusvastuulla.”

Edellä siteeratun valtiovarainministeriön lausunnon ja hallituksen esityksen perustelujen valossa Puolustuskiinteistöjen perustaminen ei näyttäisi poistavan sitä oikeudellista epäsymmetriaa, joka vallitsee ankarassa vastuuasemassa toimivien virkamiesten (tässä asiayhteydessä erityisesti upseerien) ja vailla vastaavaa vastuuasemaa toimivien liikelaitoksen työntekijöiden välillä turvallisuuskysymyksiin liittyen.

Edellä mainitussa apulaisoikeusasiamies Lindstedtin ratkaisussa on todettu kentällä työskentelevien henkilöiden oikeusturvasta seuraavaa:

> ”Kantelussa on kiinnitetty mielestäni perustellusti huomiota myös räjähteiden varastoinnista vastaavien henkilöiden oikeusturvaan. Kentällä työskentelevillä räjähdeturvallisuudesta vastaavilla henkilöillä ei ole käytännössä ollut mahdollisuuksia päättää todettujen puutteiden korjaamisesta. Karjalan Prikaatin komentaja on muun muassa vuonna 2005 ilmoittanut, ettei hän enää voinut varastojen huonosta kunnosta johtuen vastata joukko-osastonsa räjähdevarastoinnista.”

Senaatti-kiinteistöjen toimintaan liittyvää vastuun kohdentumisen epäsymmetriaa on käsitelty myös 15.4.2020 antamassani kanteluratkaisussa (EOAK/777/2019), jossa olen todennut muun ohella seuraavaa:

> ”Pidän oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka edellä todetuin tavoin valtion organisaation sisällä vallitsee vuokralaisena

[1] Käytännössä asia hoidetaan “vuokravaikutteisesti” eli kustannus maksetaan vuokrassa Senaatti-kiinteistöille (valtio), mikäli ”vuokralaisella” (valtio) on käytettävissä varoja. Jos varoja ei ole, lain edellyttämät muutokset jäävät toteuttamatta. Ollaan siis ”pattitilanteessa”, jonka valtio on itse itselleen sisäisellä vuokrajärjestelmällä luonut ja joka johtaa lainvastaiseen tilaan.

> toimivan viraston johdon ja vuokranantajana toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. Tätä epäsymmetriaa korostaa edelleen se, että toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvät viraston johdon toimintamahdollisuudet suhteessa liikelaitokseen ovat valtion vuokrajärjestelmän rakenteesta ja toimenpiteiden vuokravaikutuksista johtuen hyvin rajalliset. Liikelaitoksen työntekijät voivat ilman syytteen uhkaa laiminlyödä sellaisia kiinteistön omistajalle kuuluvia toimenpiteitä, joiden tekemättä jättämisestä toimitiloissa toimivan viraston johto voi joutua jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen antaessaan toiminnan jatkua kyseisissä tiloissa.
>
> Yleensä lähdetään siitä, että ankarimman vastuun tulisi kohdentua tahoon, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää ja määrätä tarvittavista toimenpiteistä ja myös resurssien käytöstä. Valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvissä kysymyksissä ankarimmat vastuut näyttävät kuitenkin tämän lähtökohdan vastaisesti kohdistuvan tiloja käyttävien virastojen esimiehiin, joiden toimintamahdollisuudet valtion vuokrajärjestelmän rakenteista johtuen ovat käytännössä usein vähäiset.”

Olen viimeksi mainitussa ratkaisussani (kohta 3.7) todennut myös sen, että Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan virkarikosoikeudellinen vastuu näyttää voimassa olevien säännösten perusteella epäselvältä. Tällä on merkitystä myös nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen kannalta. Hallituksen esityksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja toimisi Puolustuskiinteistöjen johtajan esimiehenä ja Puolustuskiinteistöjen hallituksessa esittelijänä asioissa, joilla on merkittäviä vaikutuksia koko Senaatti-konserniin. Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja johtaisi myös nimitysvaliokuntaa, jonka Puolustuskiinteistöjen hallitus asettaisi laitoksen johtajan valintaa varten.

Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan rooli olisi siis hallituksen esityksen mukaan keskeinen myös Puolustuskiinteistöjen toiminnassa. Edellä todettu vastuuasemien epäsymmetria olisi sen vuoksi ilmeinen Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan kohdalla verrattaessa häntä esimerkiksi joukko-osastoja johtaviin upseereihin, joiden vastuuasema sotilaina ja virkamiehinä on ankara.

Hallituksen esityksen mukaan Puolustuskiinteistöjen johtaja toimisi työsuhteessa (HE s. 38). Tästä huolimatta häneen sovellettaisiin hallituksen esityksen mukaan osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 17–20 §:n säännöksiä osakeyhtiön toimitusjohtajasta eli hänet voitaisiin (työsuhdetta koskevien pakottavien säännösten vastaisesti) erottaa kuten toimitusjohtaja. Johtajalla olisi ilmeisesti myös vastaava yleistoimivalta kuin toimitusjohtajalla osakeyhtiössä, mikä yleensä viittaa siihen, että työsuhteen tunnusmerkit (johdon ja valvonnan alaisena oleminen) eivät tällaisen henkilön kohdalla täyty. Valiokuntakäsittelyssä olisikin aiheellista kiinnittää huomiota Puolustuskiinteistöjen johtajan oikeudelliseen asemaan paitsi oikeudellisen vastuun myös palvelussuhteen ehtojen määräytymisen kannalta.

Budjettineuvos Vallinheimon mainitsemasta ”varustelukierteestä” oikeusasiamiehen kansliassa ei laajankaan tarkastustoiminnan perusteella ole havaintoja. Pikemminkin kysymys on aivan muunlaisista kiinteistöihin liittyvistä ongelmista kuten esimerkiksi Haukiputaan poliisivankilan tarkastuspöytäkirjasta EOAK/1954/2019 ilmenee. Pöytäkirja sisältää myös kuvia.

2. Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

1 § Senaatti-konserni

Valtion liikelaitoksista annetussa laissa (liikelaitoslaki), jonka muuttamisesta hallituksen esityksessä myös on kysymys, ei ole säädetty tytärliikelaitoksista, emoliikelaitoksista tai liikelaitoskonsernista, eikä niitä koskevia säännöksiä ehdoteta hallituksen esityksessäkään otettaviksi liikelaitoslakiin vaan erityislakiin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä. Koska kysymys on merkittävistä liikelaitosjärjestelmää yleisesti koskevista rakenteellisista uutuuksista, konsernirakenteista säätäminen saattaisi erityislain sijasta, tai sen ohella, kuulua luontevammin liikelaitoksia yleisesti koskevaan liikelaitoslakiin.

Edellä todettua puoltaisi budjettineuvos Vallinheimon katsomin tavoin myös perustuslain 84 § 4 momentin sanamuoto, jonka mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Nyt käsillä voitaneen katsoa olevan myös yleisistä perusteista säätämisestä.

Lakiehdotuksen mukaan Senaatti-kiinteistöt ja sen tytärliikelaitoksena toimiva Puolustuskiinteistöt kuuluisivat valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja valtiovarainministeriö vastaisi niiden ohjauksesta ja valvonnasta. Puolustusministeriö kuitenkin ohjaisi Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan. Tätä kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119/I).

Suomen hallitusmuodon perusrakenteisiin kuuluvan parlamentaarisen ministerivastuun ja ministeriöille määriteltyjen hallinnonalojen kannalta on ongelmallista, mikäli puolustusministeriön hallinnonalalle kuuluvat maanpuolustuksen tarpeisiin käytettäviin kiinteistöihin liittyvät kysymykset viime kädessä kuuluvat valtiovarainministeriön ohjausvallan piiriin. Oikeudellisen ja poliittisen vastuun kohdentaminen oikeaan ministeriöön ja ministeriin saattaa tytärliikelaitoksen hallinnassa olevien kiinteistöjen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvissä ongel-

matapauksissa olla tällaisessa järjestelyssä hankalaa. Itsenäisenä liikelaitoksena, eikä siis ehdotuksessa tarkoitettuna tytärliikelaitoksena, Puolustuskiinteistöt kuuluisi lähtökohtaisesti puolustusministeriön hallinnonalalle ja toimisi siten puolustusministeriön ohjauksessa. Vastuukysymysten osalta tämä järjestely olisi selkeämpi.

Poikkeusolosuhteet ovat osoittaneet, että julkishallinnon tehokkuus ja kyky nopeaan toimintaan riippuvat myös hallinnon rakenteista ja niistä juridisista vastuunjaoista, joihin toiminta parlamentaariseen järjestelmään perustuvassa oikeusvaltiossa viime kädessä perustuu. Kun toiminnan ohjaus ja päätöksenteko hajaantuvat eri tahoille (esim. viranomaistoiminta Finavia Oyj:n hallitsemilla lentoasemilla), hallinnon toimintakyky yleensä heikkenee ja vastuulinjat hämärtyvät. Sotilaallista toimintaa tunteville tämä on yleensä itsestään selvää. Sen vuoksi onkin yllättävää, että juuri Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen kohdalla ollaan päätymässä kahden ministeriön ja kahden liikelaitoksen hallintomalliin siitäkin huolimatta, että hallituksen esityksen perustelujen (s. 11) mukaan *”turvallisuustilanteeseen ja sen muuttumiseen kytkeytyvät näkökulmat puoltavat sitä, että valtion kiinteistöhallinnossa tulisi vähentää erillisten toimijoiden määrää...”*

Kuten hallituksen esityksessä (s. 19) on todettu, Puolustushallinnossa kiinteistöt ja tilat ovat osa Puolustusvoimien operatiivista suorituskykyä ja sen turvaamista. Edellä kohdassa 1 selostetun laillisuusvalvonnassa todetun epäsymmetrian välttämiseksi olisi sen vuoksi tarpeellista, ja myös sopusoinnussa perustuslain 68 §:n 1 momentin kanssa, jos kiinteistöhallinnosta vastaisi puolustushallinnossa taho, joka on vastuussa myös Puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä ja toimintakyvystä. Ellei tähän ratkaisuun kuitenkaan päädytä, eri ministeriöiden toimivallan rajoista tulisi säätää laissa niin selvästi, ettei tulkintaerimielisyyksille jäisi sijaa.

Perustuslakivaliokunta on Metsähallituksen ohjausta koskeneessa lausunnossaan (PeVL 1/2016 vp, s. 4) todennut seuraavaa:

> ”Perustuslaista ei johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen kohdistuu eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Sen sijaan perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta.”

Hallituksen esityksen (s. 33 ja 49) mukaan puolustusministeriön Senaatti-kiinteistöjen tytärliikelaitokseen kohdistuva ohjaustoimivalta määrittyisi puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen tehtävien perusteella. Puolustusvoimien tehtävänä mainitun pykälän perusteella on Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluvat maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen; kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä

laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen; sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen. Lisäksi Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Edellä lueteltujen Puolustusvoimien tehtävien liittyminen myös kiinteistöjen hallintaan on sinänsä selvää. Ministeriöiden välisen ohjaustoimivallan ja vastuunjaon tarkkarajaisena perusteena yleisen tason tehtävänkuvausta tuskin kuitenkaan voidaan pitää. Esityksen mukaan (HE s. 50) ministeriöiden (valtiovarain- ja puolustusministeriöiden) ”välillä olisi tarkoituksenmukaista laatia tai muutoin sopia ohjaukse[e]n liittyvistä menettelyistä käytännön tasolla”; asia jää esityksessä hyvin täsmentymättömälle tasolle. Edellä kohdassa 1 mainituista räjähteiden varastointiin liittyvistä apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuista on pääteltävissä, että Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittamiseen liittyvät tarpeet ja niiden täyttämiseen liittyvä pyrkimys ohjaustoimivallan käyttöön saattaa käytännössä jäädä tehottomaksi, mikäli valtiovarainministeriö, jolla olisi myös Puolustuskiinteistöjen hallituksen jäsenten erottamistoimivalta (HE s. 38), on asiasta eri mieltä.

Asiassa olisi aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto myös ministeriöiden välisen ohjaustoimivallan tarkkarajaisuuteen liittyen.

7 § Puolustuskiinteistöjen hallinto

Kuten jo edellä kohdassa 1 on todettu, Puolustuskiinteistöjen johtajan lisäksi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajalle ehdotetaan yllä mainitussa lainkohdassa keskeistä roolia tytärliikelaitoksen johdossa. Ehdotetun pykälän 3 momentin viimeinen virke kuuluu seuraavasti:

> ”Johtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta, noudatettava hallituksen määräyksiä ja annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista, jollei *näitä* ole osoitettu Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajalle.”

Arvailtavaksi jää, mihin sanan ”näitä” on lainkohdassa tarkoitus viitata.

3. Valtion liikelaitoksista annettu laki

1 § Lain soveltamisala ja tarkoitus

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen (liikelaitos). Liiketoiminnan harjoittaminen määrittelisi siis käsitteenä lain soveltamisalan.

Oikeudellisessa tarkastelussa liiketoiminnan käsitettä arvioidaan yleensä käytännössä arvonlisäverolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 88/1993 vp, s. 17) lueteltujen liiketoiminnan kriteerien perusteella. Liiketoiminnan harjoittamisena pidetään yleensä ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, jatkuvaa, ulospäin suuntautuvaa ja itsenäistä toimintaa, johon sisältyy tavanomainen yrittäjäriski.

Senaatti-kiinteistöjen tai sen ehdotetun tytärliikelaitoksen toimintaan ei sisälly tavanomaista yrittäjäriskiä eikä toiminta suuntaudu ulospäin kuin ”vain vähäisessä määrin” kuten ehdotetun lain 3 §:n 1 momentissa on todettu. Senaatti-kiinteistöt ei voi mennä konkurssiin eikä sillä ole valtioasiakkaiden maksukykyyn liittyviä tai muitakaan vuokralaisina olevien virastojen toimintaan liittyviä riskejä. Pidän varsin kyseenalaisena, voidaanko tällaista toimintaa pitää liiketoiminnan harjoittamisena ilmaisun tavanomaisessa merkityksessä.

Lainsäädännössä ei ole sinänsä poikkeuksellista, että tietty oikeudellinen käsite, kuten tässä tapauksessa ”liiketoiminnan harjoittaminen”, on sidoksissa asiayhteyteensä ja että sille annettu merkityssisältö voi sen vuoksi jossain määrin vaihdella eri aloja koskevissa säännöstöissä. Mikäli liiketoiminnan käsite liikelaitoslaissa poikkeaa muusta lainsäädännöstä, olisi valitun ratkaisun sisältöä ja syitä lainkohdan perusteluissa kuitenkin aihetta avata. Pelkästään se, että liikelaitos harjoittaisi tuotanto- ja palvelutoimintaansa tulosvastuullisesti ja pyrkien toiminnan kannattavuuteen (HE s. 41) ei nähdäkseni välttämättä tee toiminnasta ”liiketoiminnan harjoittamista.”

Kuten hallituksen esityksessä (s. 18) on todettu, Senaatti-konsernin omistajahallinnassa oleva kiinteistökanta muodostuu suurelta osin sellaisista kohteista, joilla ei ole markkinoilla kilpailevaa infrastruktuuria. Valtion ydintoimintoihin lukeutuvien puolustuskiinteistöjen, rajaturvallisuuden kohteiden, vankeinhoitolaitoksien ja ainutlaatuisten kansallisten kulttuurilaitosten ja -rakennusten osalta ei ole olemassa markkinoita eivätkä markkinaehtoiset toimijat tuota tällaisia tiloja markkinoille. Valtion itsensä käyttöön nämä kohteet tuotetaan ja ylläpidetään siten, että kohteet ovat valtion itsensä omistuksessa. Tällaisten kohteiden omistukseen liittyvien tehtävien hoitamista on normaalien laintulkintaperiaatteiden mukaan vaikea pitää liiketoiminnan harjoittamisena.

3 § Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Ehdotetun säännöksen, kuten nykyisenkin lain mukaan, liikelaitoksen on toimittava ”liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti”. Tämänkään ilmaisun sisältöä ei ole hallituksen esityksessä, kuten ei nykyisenkään lain esitöissä, kovinkaan laajasti avattu. Myös budjettineuvos Vallinheimo on kiinnittänyt tähän muistiossaan huomiota. Myöskään ilmaisun osittain jännitteistä suhdetta velvollisuuteen huolehtia valtion kiinteistövarallisuudesta ei ole esitöissä käsitelty.

Liikelaitoslain 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 44) on todettu seuraavaa:

> ”Liiketoiminnan harjoittamisessa noudatetaan kulloisenkin liiketoiminta-alueen tavanomaisia ja alalla vakiintuneesti käytettyjä menettelyitä ja toimintatapoja ja valtion toiminnasta aiheutuvat mahdolliset erityistarpeet huomioiden. Näin esim. toimitilapalveluiden myynnissä valtion sisälläkin hyödynnetään lähtökohtaisesti tavanomaisia julkisia palveluhankintoja koskevia sopimusehtoja. Liikelaitoksen harjoittaman toiminnan tulisi olla kustannustehokasta. Toiminnan järjestäminen liiketoimintalähtöisesti tulisi mahdollistaa toiminnan vertailun vastaavanlaisiin organisaatioihin.”

Hallituksen esityksen perusteluista voitaneen päätellä, että sopimuksiksi otsikoitujen asiakirjojen käyttö asiakassuhteissa nähdään olennaisena osana liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista silloinkin, kun kysymys ei ole markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta vaan valtion sisäisestä toiminnasta.

Ilmaisun vakiintuneessa merkityksessä liiketaloudellisten periaatteiden noudattaminen tarkoittanee ainakin liikelaitoksen kulujen minimointia ja tuottojen maksimointia sekä sijoitetulle pääomalle määriteltyä tuottovaatimusta ja siis taloudellisen hyödyn tavoittelua.

Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimittaessa sekä vuokralaisella että vuokranantajalla on normaalisti omat vastakkaiset taloudelliset intressinsä, joiden tasapaino saavutetaan vapaaehtoisissa vuokrasopimusneuvotteluissa. Neuvotteluissa kummallakin osapuolella on yleensä oikeus vetäytyä sopimuksen tekemisestä ja kääntyä kilpailijan puoleen, mikäli yhteisymmärrystä ei saavuteta. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimiminen ja monopoliasema eivät yleensä kuulu yhteen.

Senaatti-kiinteistöt ja sen tuleva tytärliikelaitos toimisivat valtioasiakkaisiinsa nähden määräävässä monopoliasemassa, mikä ei nähdäkseni välttämättä osoita liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti määräytyvää luontevaa tasapainoa liikelaitoksen ja valtioasiakkaan intressien välillä. Senaatti-kiinteistöt vuokraa valtion omaisuutta valtiolle ilman riskiä ehdoilla, jotka automaattisesti johtavat liikelaitoksen kannalta liiketaloudellisesti hyvään lopputulokseen. Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieleen kohdassa 1 esimerkkinä mainittu vuokrasopimus, jonka ehtojen mukaan vuokran määrä on vapaasti vuokranantajan määrättävissä laskennallisen pääoman ”kustannuksen” eli siis käytännössä vuokranantajan kulloinkin yksipuolisesti määrittelemän tuottovaatimuksen perusteella.

On huomattava, ettei ”pääoman kustannukseksi” kutsuttu tuottovaatimus voi Puolustusvoimien kohdalla aina laskennallisesti perustua esimerkiksi rakennuksen rakentamiskustannuksiin, koska Puolustusvoimien käytössä olevat kasarmit ja muut varuskuntarakennukset

ovat osaksi varsin vanhoja – monet jo ennen itsenäisyyttä Venäjän keisarikunnan pääomalla rakennettuja. Sijoitetun pääoman arvo ja kustannus ovat siis peruskorjauksia lukuun ottamatta tällaisten kohteiden osalta alunalkaenkin hypoteettisia ja vuokranantajan yksipuolisesti määräämiä lukuja.

Suojeltujen kulttuurirakennusten omistamisessa liikelaitoksen velvollisuus yhtäältä noudattaa liiketaloudellisia periaatteita ja toisaalta velvollisuus huolehtia valtion kiinteistöomaisuudesta saattaa olla vaikeaa sovittaa yhteen. Suojeltujen arvorakennusten omistaminenhan on harvoin liiketaloudellisesti kannattavaa.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.