Tuomas Ojanen
9.9.2019

Lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoani perustuslain (731/1999) kannalta siitä, että puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää kehitettäisiin perustamalla Senaatti-kiinteistöille Puolustuskiinteistöt -niminen tytärliikelaitos, joka vastaisi puolustushallinnon erityistarpeista. Arviotani on pyydetty seuraavista kysymyksistä:

"

1. Onko perustuslaista (lähinnä 84 §) johtuvia rajoitteita tai sisältövaatimuksia puolustushallinnon erityistarpeista vastaavan Puolustuskiinteistöt -nimisen tytärliikelaitoksen perustamiselle Senaatti-kiinteistöille sekä eduskunnan ohjausvallan määrittelylle liikelaitoslain (tai erikseen säädettävän liikelaitoskohtaisen erityislain) säätämisen yhteydessä?
2. Mikäli on perustuslaista johtuvia rajoitteita tai vaatimuksia, millaisia nämä ovat? Ovatko nämä samat rajoitteet/sisältövaatimukset otettava huomioon suoraan tytärliikelaitosta koskeviksi vai onko nämä kanavoitavissa emoliikelaitoksen läpi osin tai kokonaan?"

Esitän lausuntonani seuraavan.

Arvioinnin lähtökohdat

Asian tausta

Asiassa on kysymys valtiovarainministeriössä käynnistyneestä hankkeesta valtion sisäisen kiinteistöhallinnon kehittämiseksi ja valtion liikelaitoksessa harjoitettavan liiketoiminnan organisoinnista. Taustalla on seuraava hallitusohjelmakirjaus:

> "Puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää kehitetään palvelemaan puolustushallinnon tarpeita aiempaa paremmin. Senaatti-kiinteistöille perustetaan **tytärliikelaitos** Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on vähentää toimitilakustannusten nousua."

Lausuntoa varten saamani taustaselvityksen mukaan valtion kiinteistöhallinnossa kiinteistöjen omistajahallinta on nykyisin keskitetty liikelaitosmuodossa toimiviin Senaatti-kiinteistöihin ja Metsähallitukseen. Keskittämiseen päädyttiin, koska rakennuskanta oli päästetty rappeutumaan ja korjausvelkaa oli useita satoja miljoonia euroja.

Poiketen muusta valtionhallinnosta puolustushallinto jäi kuitenkin vastaamaan rakennusten ylläpidosta (puolustushallinnon rakennuslaitos) ns. ylläpitovuokramallissa. Malli on kuitenkin saamani selvityksen mukaan osoittautunut ongelmalliseksi niin omistamisen, käyttämisen kuin taloudenpidonkin kannalta. Eri valtion selvitysten perusteella on todettu, ettei korjausvelan poistamiseen ei ole kyetty, kiinteistökantaa rappeuttava ylläpitotoiminta on jatkunut mallista huolimatta. Senaatti on investoinut puolustusvoimien kohteisiin hallinnan siirron jälkeen 1,3 mrd. euroa. Kyse on siis huomattavan omaisuuserän hoitamisesta.

Valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö ovat yhteistyössä selvittäneet vaihtoehtoja kiinteistöhallinnon kehittämiseksi puolustuskiinteistöjen osalta. Selvitysten perusteella hallitusohjelmaan on kirjattu yllä siteerattu linjaus. Linjauksen täytäntöön panemiseksi ministeriöt ovat asettaneet nyt syksyllä 2019 yhteisen hankkeen, minkä tehtävänä on myös järjestelyyn tarvittavan lainsäädännön valmistelu. Kiinteistöjärjestelyn keskeisenä ydintavoitteena on keskittää valtion koko kiinteistönpidon osaaminen yhteen paikkaan, Senaatti-kiinteistöihin. Tämä mahdollistaa kustannustehokkaan toiminnan kaikkien valtion virastojen näkökulmasta sekä ns. yhden palvelutuottajamallin suhteessa Puolustusvoimiin.

Perustuslaki- ja muu sääntely valtion liikelaitoksista

Valtion liikelaitoksista on säädetty perustuslain 84 §:ssä, jonka otsikkona on "Talousarvion sisältö" ja jossa ovat säännökset talousarvion sisällöstä,

keskeisistä budjetointiperiaatteista, nettobudjetoinnista, valtion liikelaitoksista ja niitä koskevista talousarviopäätöksistä sekä monivuotisesta budjetoinnista.[1] Liikelaitoksia koskeva sääntely sisältyy pykälän 4 momenttiin, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:[2]

> "Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet."

Valtion liikelaitosten asema määräytyy näin ollen ensinnäkin sen perusteella, että niiden toiminnan ja talouden yleisistä perusteista[3] säädetään lailla. Tässä tarkoituksessa on säädetty laki valtion liikelaitoksista (1062/2010, jäljempänä *liikelaitoslaki*), jota ei ole säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Liikelaitoslain valossa valtion liikelaitosten keskeisiä ominaispiirteitä ovat, että ne ovat valtion talousarvion ulkopuolisia valtion organisaatioita, joilla on laaja operatiivinen toimivalta ja joilla on osakeyhtiölain (624/2006) kaltaiset toimivalta- ja vastuusuhteet. Liikelaitoksen tehtävien hoito on ministeriön ohjausvallan piirissä. Toisin kuin aiemmin, liikelaitokset eivät enää toimi markkinoilla, vaan ne tuottavat palvelujaan valtion virastoille ja laitoksille sekä muille sidosyksikköasemassa oleville asiakkaille. Tähän liittyen liikelaitosten toiminta tytäryhtiömuodossa on lähtökohtaisesti rajatumpaa ja edellyttää yleensä valtioneuvoston lupaa erityisestä syystä (18 §). Poikkeuksena ovat kuitenkin laissa tarkemmin määritellyt asunto- ja kiinteistöyhtiöiden osakkeet. Vaikka liikelaitokset eivät toimi markkinoilla, niiden tulee kuitenkin toimia liiketaloudellisin periaattein. Toiminnan tulee kattaa siitä aiheutuvat menot, ja sidotulle pääomalle tulee saada sille asetettu kohtuullinen tuotto. Myös tuotettavien palveluiden tulee olla laadultaan ja hinnaltaan kilpailukykyisiä markkinoilla toimiviin kilpailijoihin verrattuna. Toisin kuin aiemmin, liikelaitoksilla ei ole enää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Taustalla on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jonka mukaan julkiset hallintotehtävät tulee ensisijaisesti

---

[1] Myös perustuslain 81 §:n 2 momentin säännöksen valtion maksuista on katsottu koskevan valtion liikelaitoksia. Ks. HE 1/1998 vp, s. 134–136. Ks. myös Jyränki & Husa, Valtiosääntöoikeus, Helsinki 2012, s. 262.

[2] Perustuslain 84 §:n 4 momentti vastaa sisällöllisesti sellaisenaan kumotun hallitusmuodon 65 §:n 2 ja 3 momenttien ja 67 §:n 3 momentin liikelaitossääntelyä, jotka uudistettiin perustuslain valtiontaloussäännösten uudistuksen yhteydessä vuonna 1991 (1077 ja 1078/1991, ks. HE 1/1998 vp, s. 137). Koska perustuslain 84 §:n 4 momentin säännökset valtion liikelaitoksista ovat täysin samanlaisia kuin kumotun hallitusmuodon säännökset, perustuslain valtiontaloussäännösten uudistuksen esitöille, samoin kuin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännölle kumotun hallitusmuodon liikelaitossääntelystä, voidaan antaa merkitystä perustuslain 84 §:n 4 momentin tulkinnassa, vaikka perustuslain 84 §:n 4 momentin tulkinta sinänsä ensisijassa määräytyykin voimassa olevan perustuslain mukaan, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä 1.3.2000 alkaen.

[3] Esimerkiksi valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Ks. HE 1/1998 vp, s. 174.

siirtää omaan erilliseen virastoon tai keskukseen.[4] Julkisten hallintotehtävien rajaaminen liikelaitosten tehtävien ulkopuolelle on vaikuttanut jäljempänä tarkemmin selostettavalla tavalla myös eduskunnan ohjausvaltaan.[5]

Valtion liikelaitoksia oli aiemmin useita, mutta 1990-luvulta alkaneen yhtiöittämisen tai lakkauttamisen jälkeen liikelaitoksia ovat enää nykyään vain *Metsähallitus*[6] ja *Senaatti-kiinteistöt.* Vaikka voimassa oleva liikelaitos on säädetty liikelaitoksia koskevaksi yleislaiksi[7], kysymyksessä on käytännössä laitoskohtainen laki, koska liikelaitoslain 2 §:n mukaan lain mukaisena valtion liikelaitoksena toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt. Pykälän mukaan Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille. Tämän ohella Senaatti-kiinteistöt huolehtii hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Se voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla. Lain 5.1 §:n mukaan liikelaitos saa ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman suostumuksen rajoissa.

Käsillä olevan lausuntoasian kannalta on merkillepantavaa, ettei voimassa olevassa liikelaitoslaissa säädetä mitään siitä, että valtion liikelaitoksilla voisi olla "tytärliikelaitos". Sitä vastoin liikelaitoslaissa käsitellään liikelaitoksia kokonaisuutena. Kuten edellä todettiin, liikelaitoslaki on myös tarkkaan ottaen laitoskohtainen laki, koska lain mukaisena valtion liikelaitoksena toimii vain valtiovarainministeriön hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt (2 §). Myöskään liikelaitoslain esitöistä ei löydy edes yleisluontoista mainintaa siitä, että lain tarkoittamalla liikelaitoksella, so. Senaatti-kiinteistöillä, voisi olla yksi tai useampia "tytärliikelaitoksia".

---

[4] Ks. PeVL 38/2004 vp, PeVL 46/2005 vp ja PeVL 47/2005 vp. Ks. tuoreemmasta käytännöstä esim. PeVL 1/2016 vp.

[5] HE 63/2010 vp, s. 6. Ks. myös VaVM 33/2010 vp.

[6] *Metsähallitus* on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Metsähallituksen toiminta organisoitiin uudelleen 15.4.2016 voimaan tulleella lailla Metsähallituksesta (234/2016). Metsähallitukseen ei sovelleta vuoden 2010 lakia valtion liikelaitoksista. Toisin kuin laki valtion liikelaitoksista, laki Metsähallituksesta on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perustuslain 84 §:stä ei johtunut "estettä Metsähallitusta koskevan erityislain säätämiselle tai ehdotetulle organisaatiomallille." Valiokunta piti kuitenkin ongelmallisena ehdotettua sääntelyä siltä osin kuin kysymys oli kahden eri ministeriön ohjaus- ja valvontavallan sääntelystä suhteessa Metsähallitukseen. Valiokunnan mukaan perustuslaista ei sinänsä "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. " PeVL 1/2016 vp..

[7] Ks. VaVM 33/2010 vp.

> Sitä vastoin liikelaitoslaki tunnistaa sen, että liikelaitoksella voi olla tytäryhtiöitä. Liikelaitoslain esitöiden mukaan liikelaitoslain tarkoituksena lähtökohtaisesti on, että valtion liikelaitos hoitaa sille määrätyt tehtävät liikelaitosmuodossa. Lähtökohtana siis on, että liikelaitoksen haltuun ei siirretä valtion yhtiövarallisuutta, eikä sen toimintoja yhtiöitetä, ja ettei markkinoilla toimivan tytäryhtiön perustaminen tai sellaisen hallinnointi ole muutoinkaan liikelaitoslain yleisten tavoitteiden mukaista (ks. HE 63/2010 vp, s. 8).
>
> Liikelaitoslain 18 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi kuitenkin erityisestä syystä antaa liikelaitokselle luvan, jonka mukaan liikelaitoksella voiolla hallinnassaan kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden osakkeita. Tällainen yhtiö on liikelaitoksen tytäryhtiö. Pykälän 2 momentin mukaan liikelaitos ei kuitenkaan saa antaa tytäryhtiöilleen konserniavustuksia. Lisäksi 18 §:n 3 momentin mukaan liikelaitos voi, poiketen 1 momentissa säädetystä, hankkia ja pitää hallussaan oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain 3 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitetun tytäryhtiön osakkeita.
>
> Liikelaitoslain 5 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan suostumuksella liikelaitos saa myös myöntää takauksen osakeyhtiömuotoisen kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun tytäryhtiön lainasta. Liikelaitos ei kuitenkaan saa antaa takausta sellaisen tytäryhtiön lainasta, joka yksin tai yhdessä toisen tytäryhtiön kanssa hallitsee muuta yritystä.
>
> Jos liikelaitoksen hallinnassa on valtion osakevarallisuutta, omistajaohjauksessa noudatetaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007) ja valtion yleisiä, omistajaohjausta koskevia periaatteita ja linjauksia. Lakia noudatetaan myös perustettaessa valtion liikelaitoksen hallinnoimia osakeyhtiöitä.

Perustuslain 84 §:n 4 momentin toisen virkkeen, joka on toistettu liikelaitosten budjetointia koskevan talousarviolain 4 §:ssä (238/2016), mukaan liikelaitosten tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Virkkeen ilmaisema periaate on poikkeus budjetin ns. täydellisyysperiaatteesta. Liikelaitosten tulot ja menot jätetäänkin pääsääntöisesti valtion budjetin ulkopuolelle. Taustalla on 1980-luvun lopun liikelaitosuudistus, jonka tavoitteena oli muun ohella lisätä liikelaitosten liiketaloudellista tehokkuutta tekemällä niistä nettobudjetoituja laitoksia ja irrottamalla ne eduskunnan budjettivallan kiinteästä yhteydestä.[8] Liikelaitoksilla on oma talous, mutta ne eivät kuitenkaan ole valtiosta erillisiä subjekteja, vaan kuuluvat valtioon muodollisesti ja ovat rajoitetusti valtion budjettitalouden piirissä.[9]

Valtion liikelaitosten erityispiirteenä kuitenkin on, ettei niiden asema yksinomaan määräydy sen mukaan, että niiden toiminnan ja talouden yleisistä perusteista on säädetty lailla. Perustuslain 84 momentin 3 virkkeen mukaan eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Kysymys

---

[8] Myllymäki & Uoti, Eduskunnan budjettivalta, tulosohjaus ja parlamentaarinen valvonta. Julkisoikeuden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere 1994, s. 58–62, 71.
[9] Jyränki & Husa 2012, Valtiosääntöoikeus, Helsinki 2012, s. 267.

on perustuslain kannalta poikkeukselliesta päätöksentekomenettelystä, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta on luonnehtinut seuraavasti:

> "Muiden kuin määrärahapäätösten tekeminen tulo-ja menoarvion käsittelyn yhteydessä johtaa siihen, että eduskunta tekee budjettikäsittelylle ominaisin enemmistöpäätöksin ratkaisuja, jotka eivät välittömästi tarkoita tulo- ja menoarviosta päättämistä, eivätkä koske sen täytäntöönpanoa ....Budjettimenettelyssä tehtävien uudentyyppisten päätösten vaikutukset saattavat lisäksi ulottua laajalle, minkä vuoksi nämä päätökset ovat asialliselta luonteeltaan rinnastettavissa lainsäädäntöratkaisuihin." Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan valta tehdä talousarvion käsittelyn yhteydessä päätöksiä liikelaitosten tavoitteista "merkitsee valtiosäännön kannalta poikkeuksia niistä päätöksentekosäännöistä, jotka ovat noudatettavina lakiehdotuksia käsiteltäessä."[10]

Liikelaitoslain 6 §:n 1 momentissa on säädetty tarkemmin eduskunnan ohjaustoimivallasta valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä seuraavasti:

> "Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta:
>
> 1) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;
>
> 2) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa;
>
> 3) hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille."

Liikelaitoslain 6 §:n 2 momentissa säädetään tarkemmin liikelaitoksen palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteen ja tuloutustavoitteen asettamisesta. Pykäläkohdan mukaan eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta asianomainen ministeriö päättää liikelaitoksen palvelu- ja tulostavoitteista sekä tuloutustavoitteesta. Tavoitteiden asettaminen liittyy liikelaitoksen tulos- ja omistajaohjaukseen.[11] Liikelaitoksen toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa niin, että se voi vastata toimintansa kehittämisestä ja että se voi tulouttaa osan voitostaan valtiolle. Liikelaitoksen tuloutustavoitteilla tarkoitetaan euromäärää, jonka tulouttaminen osakeyhtiön osingon tapaan on asetettu tavoitteeksi. Tuloutus tapahtuu valtion talousarvioon. Liikelaitoslain esitöiden mukaan 6 §:n 2 momentissa mainitut asiat käsitellään sen jälkeen, kun liikelaitos on esittänyt alustavan tulos- ja rahoitussuunnitelman. Liikelaitoksen tule esittää asianomaiselle ministeriölle riittävät perustelut kunkin asiaryhmän osalta. Ministeriön ja liikelaitoksen on lisäksi sovittava määrämuotoisen ohjauksen rinnalla tapahtuvasta omistajaohjauksesta ja siihen liittyvästä seuranta- ja suunnittelutiedosta.[12].

---

[10] PeVM 17/1990 vp, s. 4.
[11] Tulosohjaus alkoi alun perin juuri valtion liikelaitosten perustamisesta, mistä se ulotettiin budjettiperusteisiin virastoihin ja laitoksiin. Ks. myös valtioneuvoston määräys valtion liikelaitosten kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, 14.6.2007.
[12] HE 63/2010 vp, s. 15.

On huomionarvoista, ettei liikelaitoslain 6 §:ssä ole nimenomaisesti säädetty eduskunnan toimivallasta asettaa liikelaitoksille palvelu- ja muita toimintatavoitteita. Nimenomaisen säännöksen ottamista tästä toimivallasta voimassaolevaan liikelaitoslakiin ei pidetty tarpeellisena, koska liikelaitoksilla ei ole enää julkisia hallintotehtäviä.[13] Taustalla on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jonka mukaan julkiset hallintotehtävät tulee ensisijassa siirtää omaan erilliseen virastoon tai keskukseen.[14] Koska toimivallasta on kuitenkin säädetty perustuslain 84 §:n 4 momentissa, eduskunnalla toimivalta asettaa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksille palvelu- ja muita toimintatavoitteita perustuu suoraan perustuslakiin, vaikkei toimivaltasäännöstä enää sisälly liikelaitoslakiin.

Valtion liikelaitoksiin kohdistuvassa eduskunnan ohjausvallassa on yleisemmin kysymys eduskunnan finanssivaltaan sisältyvän budjettivallan ja varsinkin valtiontalouden valvontavallan muodosta.[15] Perustuslain esitöiden mukaan eduskunnan valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvonta ja tarkastus ulottuu niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtiontalouteen. Valvonnan piiriin kuuluvat siten valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtionenemmistöiset osakeyhtiöt ja esimerkiksi valtionosuudet. Eduskunta valvoo sekä valtion taloudenhoidon laillisuutta että tarkoituksenmukaisuutta.[16]

Valtiontalouden valvontavaltaan liittyy *ohjausvalta*, minkä ohella puhutaan esimerkiksi valtiontalouden johtamisesta, hoidosta, arvioinnista ja tarkastuksesta. Valtiontalouden valvonnassa yhdistyvät ohjaus- ja arviointitoiminnot. Eduskunnan ohjausvallassa on pääpaino suunnittelukysymyksissä ja valvonnassa puolestaan valtiontalouden tarkastuksessa. Toimivan finanssivallan järjestelmän on katsottu edellyttävän ohjauksen ja valvonnan välistä kaksisuuntaista vuorovaikutusta.[17]

Eduskunnan ohjaus- ja valvontavallan tehokkaan toteutumisen kannalta keskeinen merkitys on myös eduskunnan kattavilla ja oikea-aikaisilla tiedonsaantioikeuksilla. Valtion liikelaitoksien suhteen eduskunnan keskeisenä tietolähteenä ovat hallituksen vuosikertomukset, joihin nykyään sisältyvät muun ohella valtion liikelaitosten tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomukseen otettavien kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot

---

[13] Ks. LaVM 33/2010 vp.
[14] Ks. esim. PeVL 38/2004 vp, PeVL 46/2005 vp ja PeVL 47/2005 vp. Ks. myös PeVL 1/2016 vp.
[15] Jyränki & Husa, Valtiosääntöoikeus, Helsinki 2012, s. 259.
[16] HE 1/1998 vp, s. 140–141; PeVM 10/1998 vp, s. 24. Ks. VaVL 29/1998 vp. Ks. myös HE 71/2006 vp, s. 19–20.
[17] Myllymäki & Uoti, Eduskunnan budjettivalta, tulosohjaus ja parlamentaarinen valvonta. Julkisoikeuden laitos. Tampereen yliopisto. Tampere 1994, s. 36–37.

talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta.

Eduskunnan budjetti- ja valvontavallan reaalisuuden kannalta liikelaitostaminen, samoin kuin yhtiöittäminen ja nettobudjetointiin siirtyminen, ei ole ollut ongelmatonta. Niiden on katsottu vieneen valtion varallisuutta eduskunnan suoran valvonnan ulkopuolelle, muuttaneen budjettikirjan sisältöä ja tehneen valtiontalouden hoitoa vähemmän läpinäkyväksi eduskunnan suuntaan.[18]

Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on myös Valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka valvonta kohdistuu ensi sijassa valtion viranomaisiin, laitoksiin, liikelaitoksiin, liikelaitoskonserneihin ja valtion rahastoihin. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta kattaa koko valtiontalouden. Virasto tarkastaa valtion talousarviotaloutta, talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja, valtionyhtiöitä ja valtion varainsiirtoja muille tahoille eli valtion siirtomenoja.[19]

Oikeudellinen arvio esitetyistä kysymyksistä

Onko perustuslaista johtuvia rajoitteita tai sisältövaatimuksia puolustushallinnon erityistarpeista vastaavan Puolustuskiinteistöt -nimisen tytärliikelaitoksen perustamiselle Senaatti-kiinteistöille?

Perustuslain 84 §:n säännöksessä ei ole mainintaa tytärliikelaitoksista. Kuten edellä on todettu, myöskään voimassa oleva liikelaitoslaki ja sen esityöt eivät mainitse mitään tytärliikelaitoksesta. Sitä vastoin perustuslaissa ja liikelaitoslaissa käsitellään liikelaitoksia kokonaisuuksina. Käytännössä voimassa oleva liikelaitoslaki on vieläpä sikäli vain laitoskohtainen laki, että lain mukaisena valtion liikelaitoksena toimii valtiovarainministeriön

---

[18] Ks. K 21/2010 vp. Eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaan liittyvän tiedonsaannin kannalta on huomionarvoista, että hallituksen kertomusmenettelyä uudistettiin vuosina 2014 ja 2016. Valtion tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus yhdistettiin yhdeksi *hallituksen vuosikertomukseksi*. Vuosikertomukseen otetaan nykyään myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Vuodelta 2015 annetussa hallituksen vuosikertomuksessa on laskettu ensimmäisen kerran valtion talousarviotalouden, liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen osalta kokonaislaskelmat. Aiemmin valtion talousarviotalouden, liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat ja taseet laadittiin ja esitettiin hallituksen vuosikertomuksessa erikseen. VM 15a/2016, Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin 2016. Valtiovarainministeriön julkaisu 15a/2016. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2016. s. 8. Ks. Myös VNK 6/2016, Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 3. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Hallituksen julkaisusarja 6/2016. Valtioneuvoston kanslia. s. 79.

[19] Ks. VTV 2010b, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki 2010, s. 20.

hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt (2 §). Sitä vastoin liikelaitoslaki tunnistaa edellä tarkemmin selostetulla tavalla sen, että liikelaitoksella voi olla tytäryhtiöitä, vaikka lähtökohtana liikelaitoslain esitöiden mukaan on, että valtion liikelaitos hoitaa sille määrätyt tehtävät liikelaitosmuodossa.

Vaikka sen paremmin perustuslain 84 § kuin voimassa oleva liikelaitoslaki eivät tunnista tytärliikelaitosta, nähdäkseni perustuslain 84 §:n 4 momentista tai muualtakaan perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä Puolustuskiinteistöt -nimisen tytärliikelaitoksen perustamiselle Senaatti-kiinteistöille. Toinen asia kuitenkin on, että tästä olisi syytä säätää tavallisen lain tasolla jäljempänä tarkemmin selostettavista syistä.

Onko perustuslaista johtuvia rajoitteita tai sisältövaatimuksia eduskunnan ohjausvallan määrittelylle liikelaitoslain tai erikseen säädettävän liikelaitoskohtaisen erityislain säätämisen yhteydessä? Ovatko perustuslaista johtuvat rajoitteet tai sisältövaatimukset otettava huomioon suoraan tytärliikelaitosta koskeviksi vai onko nämä kanavoitavissa emoliikelaitoksen läpi osin tai kokonaan?

Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Nähdäkseni perustuslain 84 §:stä tai muualtakaan perustuslaista ei johdu estettä Puolustuskiinteistöt -nimisestä tytärliikelaitoksesta säätämiselle joko liikelaitoslaissa kuin erikseen säädettävässä erityislaissa.

Lainsäätäjällä on näin ollen lähtökohtaisesti erilaisia sääntelyvaihtoehtoja toteuttaa Puolustuskiinteistöt -nimisen tytärliikelaitoksen perustaminen perustuslainmukaisella tavalla, eikä perustuslain 84 §:stä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle tässä suhteessa. Perustuslaista voidaan kuitenkin nähdäkseni johtaa tiettyjä perusteita ja suuntaviivoja sääntelymalleille sekä niiden välillä tehtäville valinnoille.

Ensinnäkin perustuslain kannalta voidaan pitää ylipäätään tarpeellisena sitä, että Puolustuskiinteistöistä säädettäisiin nimenomaisesti laissa. Kuten edellä on todettu, perustuslain 84 §:n 4 momentista johdettavat vaatimukset koskevat yleisesti valtion liikelaitoksia, ja eduskunnan valta tehdä talousarvion käsittelyn yhteydessä päätöksiä liikelaitosten tavoitteista merkitsee valtiosäännön kannalta poikkeuksia niistä päätöksentekosäännöistä, jotka ovat noudatettavina lakiehdotuksia käsiteltäessä. Puolustuskiinteistöt myös vastaa puolustushallinnon erityistarpeista, ja puolustusvoimien käytössä olevilla kiinteistökohteilla on ylipäätään kiinteä yhteys maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen, mikä osaltaan korostaa myös siihen suuntautuvan eduskunnan

tiedonsaantioikeuksien ja ohjausvallan merkitystä.[20] Näistä syistä Puolustuskiinteistöt -niminen tytärliikelaitos on nähdäkseni laadultaan nimenomaisen ja riittävän täsmällisen sääntelyn laissa ansaitseva. Kun perustuslain 84 §:n 4 momentti edellyttää, että liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan lailla, muun muassa sellaisista seikoista kuin Puolustuskiinteistöjen nimestä ja pääasiallisista tehtävistä olisi nähdäkseni perusteltua säätää laissa.

Liikelaitossääntelyn selkeyden ja läpinäkyvyyden kannalta olisi myös perusteltua muuttaa liikelaitoslakia siten, että siitä ylipäätään nimenomaisesti ilmenisi mahdollisuus perusratkaisuun, jossa liikelaitoksella voi olla yksi tai useampi tytärliikelaitos. Kuten edellä on todettu, voimassa oleva liikelaitossääntely ei lainkaan tunnista tytärliikelaitosmallia.

Edelleen perustuslaista voidaan johtaa näkökohtia, jotka mielestäni puoltaisivat Puolustuskiinteistöistä säätämistä erillislailla ensisijaisena sääntelyvaihtoehtona. Tällöinkin perustelut liittyvät muun muassa siihen, että Puolustuskiinteistöt vastaisi nimenomaan puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa ja että puolustusvoimien käytössä olevilla kiinteistökohteilla on kiinteä yhteys maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen, mikä lähtökohtaisesti myös korostaa eduskunnan ohjausvallan merkitystä enemmän kuin muunlaisen valtion kiinteistövarallisuuden yhteydessä. Tässäkin yhteydessä on myös syytä muistuttaa valtiontaloutta koskevasta eduskunnan tietojensaantioikeudesta, joka luo edellytyksiä eduskunnan harjoittamalle valtiontalouden valvonnalle ja edelleen eduskunnan budjettivallan toteutumiselle. Keskeinen tiedonsaantimekanismi on liikelaitosten suhteen hallituksen vuosikertomus, jossa ovat nykyään muun ohella valtion liikelaitosten tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Puolustuskiinteistöistä säätäminen erillislaissa voisi näin ollen olla perusteltua myös eduskunnan tietojensaantioikeuden ja edelleen ohjaus- ja valvontavallan riittävän turvaamisen kannalta. Edellä mainituista näkökohdista huolimatta on syytä kuitenkin toistaa, ettei perustuslain 84 §:stä johdu ehdotonta estettä myöskään Puolustuskiinteistöistä säätämiselle voimassaolevassa liikelaitoslaissa.

Kuten edellä on jo todettu, liikelaitoslakia olisi myös joka tapauksessa paikallaan muuttaa siten, että se tunnistaisi nimenomaisesti mahdollisuuden perustaa liikelaitokselle tytärliikelaitos. Tämä olisi johdonmukaista myös sen

---

[20] Puolustusvoimien käytössä olevien kiinteistökohteiden erityistä merkitystä havainnollistaa myös hiljattain säädetty lainsäädäntöpaketti (467-471/2019) kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa. Lainsäädännön tarkoituksena on mahdollistaa se, että valtio voi puuttua Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistönomistukseen. Turvallisuustarpeet voivat käytännössä liittyä esimerkiksi varuskuntien, varikoiden tai muiden maanpuolustuksen tai maanpuolustusta tukevan tuotannon ja palveluiden kannalta strategisten kohteiden läheisyydessä sijaitsevaa kiinteää omaisuutta tai tällaiseen omaisuuteen kohdistuvaa erityistä oikeutta. HE 253/2018 vp, s. 46. Ks. myös PeVL 57/2018 vp.

kannalta, että liikelaitoslain 18 §:ssä on säädetty siitä, että liikelaitoksella voi tietyin edellytyksin olla tytäryhtiö.

Perustuslain 84 §:stä ja yleisemmin eduskunnan budjetti- ja valvontavallasta johtuu vaatimus eduskunnan ohjausvallasta suhteessa valtion liikelaitoksiin. Nähdäkseni eduskunnan ohjausvalta olisi perusteltua ulottua *suoraan* myös Puolustuskiinteistöt -nimiseen tytärliikelaitokseen sen sijaan, että eduskunnan ohjausvalta tyydyttäisiin koettamaan kanavoimaan kokonaan tai osaksi emoliikelaitoksen, so. Senaatti-kiinteistöjen kautta. Eduskunnan suoraan järjestettyä ohjausvaltaa perustelee jo yksin se, ettei perustuslaki tunnista tytärliikelaitosta, vaan perustuslain 84 §:n 4 momentissa, samoin kuin voimassa olevassa liikelaitoslaissa, käsitellään liikelaitoksia kokonaisuutena. Edelleen puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmän maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät erityispiirteet valtion muuhun kiinteistövarallisuuteen verrattuna, samoin kuin eduskunnan ohjausvallan riittävän selkeä säännösperusteinen turvaaminen, puoltavat eduskunnan ohjausvallan nimenomaista sääntelyä Puolustuskiinteistöjen osalta. Se, että eduskunnan ohjausvalta jätettäisiin kokonaan tai edes olennaisessa määrin kanavoitumaan Puolustuskiinteistöihin välillisesti Senaattikiinteistöjen kautta voisi heikentää tai ainakin synnyttää epäselvyyttä eduskunnan ohjausvallasta suhteessa Puolustuskiinteistöihin. Jos kuitenkin sääntelyvaihtoehtojen arvioinnin jälkeen päädytään kanavoimaan eduskunnan ohjausvalta tytärliikelaitokseen emoliikelaitoksen kautta, tämä edellyttäisi liikelaitoslain muuttamista siten, että se tunnistaisi nimenomaisesti mahdollisuuden perustaa liikelaitokselle tytärliikelaitos ja että liikelaitoksen sääntelyssä eduskunnan ohjausvallasta yleisemminkin huomioitaisiin mahdollinen "konsernimalli".

Samoista puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmän erityispiirteisiin liittyvistä syistä saattaisi olla perusteltua säätää eduskunnan ohjausvallasta jonkin verran laajemmin kuin suhteessa muihin liikelaitosten hoidettavina oleviin tehtäviin. Olisi siis ainakin paikallaan harkita, tulisiko eduskunnan ohjausvallasta suhteessa Puolustuskiinteistöihin säätää "enemmän" kuin liikelaitoslain 6 §:ssä nyt säädetään.

Samalla on kuitenkin todettava, ettei perustuslaki selvästi käske tähän ja ettei perustuslain 84 §:n 4 momentin tulkintakäytännön pohjalta ylipäätään ole sanottavissa tarkasti, kuinka eduskunnan ohjausvallasta on säädettävä. Perustuslaista ei toisin sanoen johdu tiukkoja rajoja tai sisältövaatimuksia lainsäätäjälle tässä suhteessa, vaan se jättää verraten paljon sisällöllistä harkintavaltaa lainsäätäjälle eduskunnan ohjausvallan tältä osin. Kun perustuslain 84 §:n 4 momentin toisen virkkeen mukaan liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja "otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään", liikelaitoksia koskevien tuloarvioiden ja määrärahojen ottaminen talousarvioon on kytketty perustuslaissa tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn siten, että asian täsmällinen sisältö ja ala määräytyvät olennaisessa määrin vasta tavallisen lainsäädännön pohjalta. Tällainen perustuslain säännökseen sisältyvä lauseke ("vain siltä osin kuin

lailla säädetään") jättää siis kaiken kaikkiaan lainsäätäjälle merkittävästi enemmän sisällöllistä liikkumavaraa asian sääntelyssä kuin esimerkiksi jättäisi lauseke "sen mukaan kuin lailla säädetään", lausekkeesta "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" puhumattakaan.

Kuten edeltä on myös ilmennyt, voimassa olevassa liikelaitoslaissa ei enää säädetä nimenomaisesti siitä, että eduskunta voi asettaa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksille palvelu- ja muita toimintatavoitteita. Nimenomaista säännöstä ei pidetty tarpeellisena, koska liikelaitoksilla ei enää ole julkisia hallintotehtäviä. Koska tästä eduskunnan toimivallasta on kuitenkin nimenomaisesti säädetty perustuslain 84 §:n 4 momentin kolmannessa virkkeessä, tavallisella lailla ei kuitenkaan voida tehdä tyhjäksi tätä toimivaltaa tai rajoittaa tätä toimivaltaa siitä, mitä se on suoraan perustuslain nojalla. Kuten edellä on myös todettu, kysymyksessä on perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain kannalta poikkeuksellinen päätöksentekosääntö, jonka " vaikutukset saattavat lisäksi ulottua laajalle, minkä vuoksi nämä päätökset ovat asialliselta luonteeltaan rinnastettavissa lainsäädäntöratkaisuihin".[21]

Kun otetaan huomioon puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmän maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät erityispiirteet sekä turvallisuusnäkökohtiin liittyvä yleiseurooppalainen ja -maailmallinen kehitys viime vuosina, eduskunnalla saattaa olla jatkossa halua ja tarvetta käyttää tätä valtiosääntöisesti poikkeuksellista päätöksentekosääntöä puolustushallinnon tarpeita palvelevan kiinteistöjärjestelmän yhteydessä riippumatta siitä, mitä eduskunnan ohjausvallasta suhteessa Puolustuskiinteistöihin erityisemmin säädettäisiin joko erillislaissa tai liikelaitoslaissa. Tälle näkökohdalle on osaltaan annettava merkitystä arvioitaessa kysymystä siitä, onko tarvetta säätää eduskunnan ohjausvallasta enemmän tai yksityiskohtaisemmin Puolustuskiinteistöjen osalta erillislaissa tai liikelaitoslaissa verrattuna siihen, mitä eduskunnan ohjausvallasta on jo nyt säädetty voimassa olevan liikelaitoslain 6 §:ssä.

Helsingissä 9. päivänä syyskuuta 2019

Tuomas Ojanen
Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori
Helsinki

[21] PeVM 17/1990 vp.