LAUSUNTO

Valtiovarainministeriö on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa perustuslain tytärliikelaitokseen kohdistuvalle eduskunnan ohjaukselle asettamista vaatimuksista. Lausuntoani on pyydetty erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- Kysymys 1: Onko olemassa perustuslaista (lähinnä 84 §) johtuvia rajoitteita tai sisältövaatimuksia Eduskunnan ohjausvallan määrittelylle liikelaitoslain (tai erikseen säädettävän liikelaitoskohtaisen erityislain) säätämisen yhteydessä?

- Kysymys 2: Mikäli on, niin millaisia nämä ovat? Onko nämä samat rajoitteet/sisältövaatimukset otettava huomioon suoraan tytärliikelaitosta koskeviksi vai onko nämä kanavoitavissa emoliikelaitoksen läpi osin tai kokonaan?

Lausuntopyynnön taustana on Antti Rinteen hallituksen ohjelmaan sisältyvä seuraava kirjaus:

> ”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.”

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Valtion liikelaitoksia koskevan sääntelyn kehitys

Laki valtion liikelaitoksista säädettiin vuonna 1987 (627/1987), jolloin hallitusmuodossa ei vielä ollut liikelaitoksia koskevia säännöksiä. Laki käsiteltiin perustuslain säätämisjärjestyksessä niin sanottuna poikkeuslakina siitä syystä, että budjetointia koskevissa säännöksissä poikettiin hallitusmuodossa vahvistetusta budjetin täydellisyysperiaatteesta. Toisena perusteena oli se, että lailla annettiin eduskunnalle toimivalta hyväksyä valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet (10 §:n 1) kohta).

Hallitusmuodon valtiontaloutta koskevan VI luvun kokonaisuudistuksessa vuonna 1991 (1077/1991) hallitusmuodon 65 ja 67 §:ään otettiin valtion liikelaitoksia koskevia erityisiä säännöksiä. Hallitusmuodon 67.3 § valtuutti poikkeamaan budjetin täydellisyysperiaatteesta säätämällä, että valtion liikelaitosta koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla niin säädetään. Hallitusmuodon 65.2 § puolestaan edellytti lakia valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Tähän perustuslainkohtaan otettiin myös säännös eduskunnan toimivallasta hyväksyä valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Perustuslain kokonaisuudistuksessa hallitusmuodon 65.2 ja 67.3 §:ssä olleet säännökset yhdistettiin ja siirrettiin perustuslain 84 §:n 4 momenttiin. Tämä voimassa olevan perustuslain kohta kuuluu seuraavasti:

> 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.

Liikelaitoksia säänneltiin Vuonna 2010 säädettyyn liikelaitoslakiin (1062/2010) asti yleislailla siten, että kustakin liikelaitoksesta annettiin lisäksi erityislaki. Vuoden 1987 liikelaitoslakia noudatettiin yleislakina aina vuonna 2002 annetun liikelaitoslain (1185/2002) voimaan tulon asti. Yleislaissa edellytettiin kaksijakoista sääntelymallia. Vuoden 2002 liikelaitoslain 1 §:n 1 momentissa säädettiin, että ”tätä lakia sovelletaan sellaiseen liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen (*liikelaitos*), johon sitä erikseen laissa (*laitoskohtainen laki*) säädetään sovellettavaksi”. Lisäksi lain 2 §:n 1

momentin mukaan "liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä säädetään laitoskohtaisessa laissa". Erityislaeissa puolestaan viitattiin yleislakiin.

Liikelaitoslain uudistamisessa vuonna 2010 omaksuttiin yhden lain malli. Hallituksen esityksen (63/2010) mukaan liikelaitoslainsäädäntöön kuuluisivat valtion liikelaitoksista annettava laki ja tarvittaessa annettavat liikelaitoskohtaiset asetukset. Laissa olisivat sekä yhteiset säännökset valtion liikelaitoksista että liikelaitoskohtaiset säännökset liikelaitoksen nimestä, toimialasta ja tehtävistä sekä liikelaitosta ohjaavasta ministeriöstä. Lisäksi valtion liikelaitoslakiin tulisi ottaa liikelaitoksen toimialasta mahdollisesti johtuvat toimialakohtaiset lain tasoiset säännökset. Liikelaitos perustettaisiin siten, että liikelaitoslakiin lisättäisiin säännökset uuden liikelaitoksen nimestä, toimialasta ja tehtävistä sekä sitä ohjaavasta ministeriöstä.[1]

Perustuslain 84 §:n 4 momentissa ei oteta erikseen kantaa siihen, säädetäänkö liikelaitoksista yleislailla, erityislaeilla vai sekä yleislailla että erityislaeilla. Vuoden 2010 liikelaitoslaki on tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsitelty laki, josta voidaan poiketa samassa järjestyksessä käsiteltävällä myöhemmällä lailla. Perustuslain 84.4 § ja vuoden 2010 laki valtion liikelaitoslaitoksista sallivat myös sellaisen erityisliikelaitoksen mallin, jossa erityislailla annetaan, mainitun perustuslainkohdan rajoissa, yleislaista poikkeavia säännöksiä. Myöhemmältä lailta on tietysti edellytettävä, että se on sisällöltään sopusoinnussa perustuslain 84 §:n 4 momentin kanssa.

Kuten valtion liikelaitoksia koskevan säännöksen sijainnista perustuslain systematiikassa ilmenee, liikelaitokset ovat osa valtion organisaatiota ja niiden varallisuus on osa valtion varallisuuspiiriä. Liikelaitosmallista valtion yritystoiminnan oikeudellis-organisatorisena muotona on pääosin luovuttu muun muassa eurooppaoikeudellisten vaatimusten vuoksi. Euroopan yhteisön komissio teki 11 päivänä joulukuuta 2007 Suomea koskevan valtiontukipäätöksen N:o C 7/2006, jossa se katsoi, että Tieliikennelaitoksen vapautus yhteisöverosta ja konkurssisuoja olivat perussopimuksen kieltämää valtiontukea.

Vuonna 2010 säädetyn valtion liikelaitoslain mukaan liikelaitos voi harjoittaa enää ainoastaan niin sanottua inhouse-toimintaa. Lain 1 §:n mukaan "valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille". Lisäksi "liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin

[1] Yhden lain malli ei ole kuitenkaan täysin toteutunut, koska Metsähallituksesta on yhä säädetty erityislailla.

valtion talousarvioon otetulla määrärahalla". Lain 2 §:n "tämän lain mukaisena valtion liikelaitoksena toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja 1 §:ssä tarkoitetuilla virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta".[2]

Eduskunnan ohjaustoimivallasta säätäminen valtion liikelaitoslaissa ja perustuslaissa

Vuoden 1987 liikelaitoslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 187/1986) perusteluissa todettiin, että monet valtion liikelaitokset toimivat markkinoilla kilpailutilanteessa mutta että niistä useimpia ei voitu kuitenkaan sellaisinaan rinnastaa tavalliseen yritykseen. Valtion liikelaitokset hoitivat osittain myös taloudellisesti kannattamattomia, mutta kansalaisille tai muuten yhteiskunnalle tärkeitä palvelutehtäviä. Liikelaitosten tulikin hallituksen mukaan huolehtia tehtäviinsä kuuluvien peruspalvelujen tasapuolisesta hoitamisesta. Ne harjoittivat toimintoja, jotka edellyttivät mahdollisuutta osakeyhtiömuotoa kiinteämpään eduskunnan ja valtioneuvoston ohjaukseen.

Liikelaitosmallia luonnehdittiin hallituksen esityksessä valtioenemmistöisen osakeyhtiön ja hallinnollisen viraston väliin jääväksi organisaatiomuodoksi, joka olisi kuitenkin lähempänä virastoa kuin osakeyhtiötä. Hallinnolliselle virastolle ominainen yksityiskohtainen resurssiohjaus oli aiheuttanut toiminnan jäykistymistä ja ohjauksen byrokratisoitumista. Tällainen resurssiohjaus korvattaisiin palvelutavoitteilla ja muilla toimintatavoitteilla sekä tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla tulosohjauksella. Eduskunnan ja valtioneuvoston ohjaus olisi hallituksen mukaan tarpeen erityisesti tehtävissä, joiden ohjaamisessa liiketaloudelliset periaatteet eivät yksin riitä.

Hallituksen esittämässä mallissa eduskunta päättäisi liikelaitoksen saattamisesta yleislain piiriin kussakin tapauksessa erikseen säädettävässä laitoskohtaisessa laissa. Laitoskohtaisessa laissa voitaisiin antaa myös kunkin liikelaitoksen erityispiirteisiin soveltuvat yleislakia tarkentavat säännökset. Laitoskohtaisessa laissa eduskunta voisi suunnata liikelaitoksen toimintaa ja asettaa liikelaitokselle palvelutehtäviä ja erityisvelvoitteita. Lisäksi eduskunta hyväksyisi valtion tulo- ja menoarvion (talousarvion) käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut

[2] Metsähallituksen liiketoiminta ei rajoitu voimassa olevan liikelaitoslain 1 §:n mukaiseen inhouse-toimintaan. Lain 21 §:ään otettiin siirtymäsäännös, jonka nojalla "kumottua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan Metsähallitukseen, kunnes Metsähallituksesta toisin säädetään". Metsähallituksesta on vuonna 2016 annettu erityislaki (234/2016), jossa metsähallituksen liikelaitoksen asema valtion liikelaitoksena on säilytetty.

toimintatavoitteet. Liikelaitoksen tulos- ja rahoitussuunnitelman käsittelyn yhteydessä valtioneuvosto tarvittaessa tarkentaisi eduskunnan asettamia tavoitteita.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa eduskunnan ohjaustoimivaltaa koskevasta säännöksestä todettiin seuraavaa:

> Eduskunta hyväksyisi liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Ne olisi lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan otettava huomioon liikelaitoksen tulostavoitetta asetettaessa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että valtioneuvoston olisi asetettava liikelaitoksen tulostavoite niin, että liikelaitoksen olisi mahdollista saavuttaa eduskunnan sille hyväksymät palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Valtioneuvosto voisi tarvittaessa liikelaitoksen tulos-ja rahoitussuunnitelman käsittelyn yhteydessä tarkentaa eduskunnan asettamia palvelutavoitteita ja muita toimintatavoitteita. Toimintatavoitteet voisivat koskea muun muassa liikelaitoksen palvelujen järjestämisen periaatteita, palvelujen tasoa yleensä ja myös alueellisesti sekä tiettyjen keskeisten tehtävien hoitamista.

Eduskunnan hyväksymiä palvelutavoitteita ja muita toimintatavoitteita koskeva säännös oli yksi peruste sille, että liikelaitoslaki käsiteltiin perustuslain säätämisjärjestyksessä, niin sanottuna poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan hallituksen esityksestä vuoden 1987 liikelaitoslaiksi (PeVL 15/1986 vp) eduskunnan vallasta tehdä talousarvion käsittelyn yhteydessä muitakin oikeudellisesti sitovia päätöksiä kuin määrärahapäätöksiä seuraavaa:

> 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. Ehdotus merkitsee siten budjettimenettelyn alan laajentamista siitä, mikä se hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen mukaan on. Budjettimenettelyssä tehtävien uudentyyppisten päätösten vaikutukset saattavat lisäksi ulottua laajalle, minkä vuoksi nämä päätökset ovat asialliselta luonteeltaan rinnastettavissa lainsäädäntöratkaisuihin.

Perustuslain valtiontaloussäännösten uudistuksessa 1990-luvun alussa säännös eduskunnan ohjaustoimivallasta lisättiin hallitusmuotoon eduskuntakäsittelyssä, perustuslakivaliokunnan

hallituksen esityksestä (HE 262/1990) antaman mietinnön (PeVM 17/1990) pohjalta. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että eduskunnan valta tehdä talousarvion käsittelyn yhteydessä päätöksiä liikelaitosten tavoitteista merkitsi valtiosäännön kannalta poikkeusta päätöksentekosäännöistä, jotka olivat noudatettavina lakiehdotuksia käsiteltäessä. Valiokunnan mukaan tämä eduskunnan toimivaltuus ansaitsi tulla mainituksi perustuslaissa.

Uuden perustuslain säätämisen yhteydessä eduskunnan liikelaitoksia koskevaa ohjaustoimivaltaa ei enää erikseen käsitelty.

Eduskunnan ohjaustoimivalta vuoden 2010 liikelaitoslaissa

Voimassa olevassa, vuonna 2010 säädetyssä valtion liikelaitoslaissa on seuraava säännös eduskunnan ohjaustoimivallasta (6 §):

> 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.
>
> Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta asianomainen ministeriö päättää liikelaitoksen palvelu- ja tulostavoitteista sekä tuloutustavoitteesta.

Pykälässä herättää huomiota se, että siinä ei ole lainkaan mainittu eduskunnalle perustuslain 84.4 §:n mukaan kuuluvaa toimivaltaa asettaa valtion liikelaitokselle palvelu- ja muita toimintatavoitteita. Sen sijaan pykälän 2 momentissa säädetään asianomaisen ministeriön toimivallasta päättää liikelaitoksen

palvelu- ja tulostavoitteista. Hallituksen esityksessä eduskunnan toimivaltaa koskevan säännöksen jättämistä lain ulkopuolelle perusteltiin sillä, että eduskunnan tällaiseen ohjaukseen ei olisi enää tarvetta, koska uuden lain mukaan liikelaitokset tuottaisivat tuki- ja asiantuntijapalveluja valtion virastoille ja laitoksille, eikä niillä olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan "liikelaitosten rajattu toimintapiiri ei enää välttämättä edellyttäisi nykyisenlaista eduskunnan ohjausvaltaa liikelaitoksiin". Lisäksi "perustuslain 84 §:n 4 momentin nojalla eduskunta voisi silti edelleen päättää liikelaitosten palvelu- ja toimintatavoitteista niin halutessaan". Hallituksen esityksessä myös korostettiin, että eduskunta päättäisi liikelaitoslain ja sen mahdollisten muutosten käsittelyssä edelleen liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä.

Vuoden 2010 liikelaitoslakia koskevasta esityksestä ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Eduskunnan palvelu- ja muita toimintatavoitteita koskevan ohjaustoimivallan jättämistä pois lain 6 §:n säännöksestä voidaan arvostella. On tietysti totta, että eduskunta voi asettaa tällaisia tavoitteita välittömästi perustuslain 84.4 §:n sille perustaman toimivallan nojalla. Olisi kuitenkin nähdäkseni ollut valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista, että tällainen perustuslaissa erikseen säädetty ja perustuslain säätäjän tärkeänä pitämä toimivalta olisi mainittu myös eduskunnan ohjaustoimivaltaa sääntelevässä lain säännöksessä. On oletettavaa, että talousarvion valmistelua ohjaavat ensisijaisesti lain tasoiset säännökset ja että hallituksen talousarvioesitykseen ei tämän vuoksi enää oteta perustuslain 84.4 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä. Tavoitteiden lisääminen vasta eduskuntakäsittelyssä on puolestaan hankalampaa kuin niiden käsitteleminen hallituksen esityksen pohjalta. Lisäksi talousarvioesitystä koskevat samat sisältövaatimukset kuin eduskunnan hyväksymää talousarviotakin.

Hallituksen esityksen perustelut eivät myöskään kaikilta osin vakuuta. On totta, että liikelaitosmallin käyttöala ei enää vastaa alkuperäistä tarkoitusta. Mallihan oli tarkoitettua markkinoilla toimiville liikelaitoksille, jotka EU:n kilpailuoikeuden vuoksi nyt on jätetty sen ulkopuolelle. Eduskunnan palvelu- ja muita toimintatavoitteita koskeva ohjaustoimivalta ei ensisijaisesti liittynyt laitoksille kuuluviin julkisiin hallintotehtäviin, kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestyspalveluissa annetaan ymmärtää.[3] Lisäksi myös inhouse-toimintaan voi liittyä samankaltaista tarvetta palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamiseen kuin markkinaperusteiseenkin liiketoimintaan. Esimerkiksi valtion kiinteistöomaisuuteen ja sen erityisluonteeseen saattaa liittyä sellaisia yhteiskuntapoliittisia intressejä, jotka perustelevat eduskunnan tämän kaltaista ohjausta. Jos

[3] Säätämisjärjestysperustelujen viittausperustuslain 124 §:ään on myös sikäli harhaanjohtava, että liikelaitokset kuuluvat valtion organisaatioon ja ovat siinä mielessä viranomaisia. Niihin ei sovelleta perustuslain 124 §:ää.

eduskunta ei ole asettanut perustuslain 84.4 §:ssä tarkoitettuja tavoitteita, nämä intressit voidaan ottaa huomioon vain, jos ne eivät ole ristiriidassa liikelaitoslain 3 §:ssä tarkoitettujen liiketaloudellisten periaatteiden kanssa.

Eduskunnan toimivalta asettaa palvelu- ja muita toimintatavoitteita on periaatteellisesti tärkeä myös sen vuoksi, että se kompensoi osaltaan sitä eduskunnan finanssivallan kaventumista, joka on seurausta talousarvion täydellisyysperiaatteesta poikkeamisesta ja liikelaitosten käyttötalouden jättämisestä talousarvion ulkopuolelle.

Käsitykseni on, että liikelaitoslain 6 §:ää olisi valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista muuttaa siten, että siinä mainitaan myös perustuslain 84.4 §:ssä tarkoitettu eduskunnan toimivalta asettaa liikelaitokselle palvelu- ja muita toimintatavoitteita.

Tytärliikelaitoksen perustaminen ja eduskunnan ohjaustoimivalta

Vuoden 2010 liikelaitoslaki ei tunne tytärliikelaitoksia. Sen sijaan laki mahdollistaa tytäryhtiön. Lain 18.1 §:n mukaan liikelaitoksella voi valtioneuvoston erityisestä syystä antamalla luvalla olla hallinnassaan kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen osakeyhtiöiden osakkeita. Tällainen osakeyhtiö on mainitun lainkohdan mukaan liikelaitoksen tytäryhtiö. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "valtioneuvosto päättäisi siitä, toimiiko kyseinen liikelaitos sellaisella toimialalla, jossa vallitsee erityinen syy tai ovatko kyseisen liikelaitoksen muut olosuhteet sellaisia, että sen toimintojen yhtiöittäminen olisi perusteltua, taikka olisi muutoin tarkoituksenmukaista, että kyseinen liikelaitos hallitsisi tytäryhtiön osakkeita". Perusteluissa kuitenkin huomautettiin, että markkinoilla toimivan tytäryhtiön perustaminen tai hallinnointi saattaa vaarantaa liikelaitoksen sidosyksikköaseman.

Liikelaitoslain 18.3 § sisältää poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan tytäryhtiön perustaminen edellyttää valtioneuvoston lupaa. Liikelaitos voi näet tämän säännöksen nojalla hankkia ja pitää hallussaan sellaisen tytäryhtiön osakkeita, jota tarkoitetaan oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain 3 §:n 1 momentin c kohdassa. Jälkimmäinen lainkohta koskee valtion omistamia asunto-osakeyhtiöitä ja yhtiöitä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistaminen tai hallinta. Liikelaitos voi päättää tällaisten yhtiöiden perustamisesta.

Ilmeistä on, että tytärliikelaitoksen perustaminen edellyttää valtion liikelaitoslain muuttamista. Perustuslain 84.4 § ei estä tällaisen rakenteen omaksumista. Edellytyksenä kuitenkin on, että rakenteella ei heikennetä eduskunnan mahdollisuuksia käyttää tässä perustuslainkohdassa tarkoitettua toimivaltaansa asettaa liikelaitokselle palvelu- ja muita toimintatavoitteita. Näin voi käydä, jos tytärliikelaitosta koskevat tavoitteet välittyvät emoliikelaitoksen tavoitteiden kautta, eikä tytärliikelaitokselle aseteta tavoitteita erikseen. Liikelaitoslakiin lisättävän tytärliikelaitoksen sääntelyn tulisi tämän vuoksi sisältää säännös siitä, että tytärliikelaitokselle asetetaan erilliset palvelu- ja muut toimintatavoitteet. On syytä erikseen huomauttaa, että valtion liikelaitoslain jo nykyisin mahdollistamia, joko valtioneuvoston lupaa tai yksinomaan liikelaitoksen päätöstä edellyttäviä tytäryhtiöitä ei myöskään tule perustaa siten, että samalla heikennetään eduskunnan mahdollisuuksia käyttää perustuslain 84.4 §:ssä tarkoitettua ohjausvaltaansa.

Perustuslain 84.4 §:n mukaan eduskunta asettaa ainoastaan *keskeiset* palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Perustuslain lähtökohta on, että eduskunnan asettamia tavoitteita voidaan – ja ehkä tuleekin – täsmentää muiden toimielinten päätöksellä. Tytärliikelaitosrakenteessa tällainen toimivalta voidaan antaa emoliikelaitokselle. Toimivalta voi ulottua myös liikelaitoslain 6.1 §:ssä nykyisin mainittuihin eduskunnan päätöksiin, sikäli kuin niitä ylipäätään voidaan täsmentää.

Vuoden 1986 ja 2002 liikelaitoslakien mukaan valtioneuvostolla/ministeriöllä oli vastaava toimivalta täsmentää eduskunnan asettamia tavoitteita. Vuoden 2002 liikelaitoslain 8.2 §:n mukaan ministeriö päätti liikelaitoksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä liikelaitoksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta sen jälkeen, kun eduskunta oli päättänyt valtion talousarviosta. Tulostavoite oli asetettava niin, että liikelaitos voi saavuttaa eduskunnan asettamat, liiketaloudellisesti kannattavat palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Jos laissa mahdollistetaan rakenne, johon kuuluu myös tytärliikelaitos, lakia muutettaessa on ratkaistava, jääkö myös ministeriölle toimivaltaa ohjata suoraan tytärliikelaitosta ja mikä tämän toimivallan suhde emoliikelaitoksen ohjausvaltaan on. Tämä ei kuitenkaan ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys

Yhteenveto

Tiivistän keskeiset johtopäätökset, joihin edeltävät tarkasteluni antavat aihetta, seuraavasti:

1. Perustuslain 84 §:n 4 momentissa ei oteta erikseen kantaa siihen, säädetäänkö liikelaitoksista yleislailla, erityislaeilla vai sekä yleislailla että erityislaeilla. Vuoden 2010 liikelaitoslaki on tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä käsitelty laki, josta voidaan poiketa samassa järjestyksessä käsiteltävällä myöhemmällä lailla. Perustuslain 84.4 § ja vuoden 2010 laki valtion liikelaitoslaitoksista sallivat myös sellaisen erityisliikelaitoksen mallin, jossa erityislailla annetaan, mainitun perustuslainkohdan rajoissa, yleislaista poikkeavia säännöksiä.

2. Vuoden 1987 liikelaitoslailla toteutetussa uudistuksessa eduskunnan ja valtioneuvoston harjoittama yksityiskohtainen resurssiohjaus korvattiin palvelutavoitteilla ja muilla toimintatavoitteilla sekä tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla tulosohjauksella. Eduskunnan ja valtioneuvoston ohjausta pidettiin tarpeellisena erityisesti tehtävissä, joiden ohjaamisessa liiketaloudelliset periaatteet eivät yksin riitä.

3. Vaikka valtion liikelaitoslaissa ei enää erikseen mainita eduskunnan toimivaltaa asettaa liikelaitokselle palvelu- ja muita toimintatavoitteita, valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista olisi ollut mainita myös eduskunnan ohjaustoimivaltaa sääntelevässä lain säännöksessä tämä perustuslaissa erikseen säädetty ja perustuslain säätäjän tärkeänä pitämä toimivalta. On oletettavaa, että talousarvion valmistelua ohjaavat ensisijaisesti lain tasoiset säännökset ja että hallituksen talousarvioesitykseen ei tämän vuoksi enää oteta perustuslain 84.4 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä. Tavoitteiden lisääminen vasta eduskuntakäsittelyssä on puolestaan hankalampaa kuin niiden käsitteleminen hallituksen esityksen pohjalta. Lisäksi talousarvioesitystä koskevat samat sisältövaatimukset kuin eduskunnan hyväksymää talousarviotakin.

4. Myös inhouse-toimintaan voi liittyä samankaltaista tarvetta palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamiseen kuin markkinaperusteiseen liiketoimintaan tai julkisiin hallintotehtäviin. Valtion kiinteistöomaisuuteen ja sen erityisluonteeseen saattaa liittyä sellaisia yhteiskuntapoliittisia intressejä, jotka perustelevat eduskunnan tämän kaltaista ohjausta ja jotka saattavat edellyttää poikkeamista liikelaitoksessa muutoin noudatettavista liiketaloudellisista periaatteista.

5. Eduskunnan toimivalta asettaa palvelu- ja muita toimintatavoitteita on periaatteellisesti tärkeä myös sen vuoksi, että se kompensoi osaltaan sitä eduskunnan finanssivallan kaventumista, joka on seurausta talousarvion täydellisyysperiaatteesta poikkeamisesta ja liikelaitosten käyttötalouden jättämisestä talousarvion ulkopuolelle. Valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista olisikin muuttaa liikelaitoslain 6 §:ää siten, että siinä mainitaan myös perustuslain 84.4 §:ssä tarkoitettu eduskunnan toimivalta asettaa liikelaitokselle palvelu- ja muita toimintatavoitteita.

6. Tytärliikelaitoksen perustaminen edellyttää valtion liikelaitoslain muuttamista. Perustuslain 84.4 § ei estä tällaisen rakenteen omaksumista. Edellytyksenä kuitenkin on, että rakenteella ei heikennetä eduskunnan mahdollisuuksia käyttää tässä perustuslainkohdassa tarkoitettua toimivaltaansa asettaa liikelaitokselle palvelu- ja muita toimintatavoitteita. Liikelaitoslakiin lisättävän tytärliikelaitoksen sääntelyn tulisi sisältää säännös siitä, että tytärliikelaitokselle asetetaan palvelu- ja muut toimintatavoitteet erikseen.

7. Valtion liikelaitoslain jo nykyisin mahdollistamia, joko valtioneuvoston lupaa tai yksinomaan liikelaitoksen päätöstä edellyttäviä tytäryhtiöitä ei myöskään tule perustaa siten, että samalla heikennetään eduskunnan mahdollisuuksia käyttää perustuslain 84.4 §:ssä tarkoitettua ohjausvaltaansa.

8. Perustuslain 84.4 §:n mukaan eduskunta asettaa liikelaitokselle ainoastaan keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Eduskunnan asettamia tavoitteita voidaan täsmentää ja täydentää muiden toimielinten päätöksellä. Tytärliikelaitosrakenteessa tällainen toimivalta voidaan antaa emoliikelaitokselle. Toimivalta voi ulottua myös liikelaitoslain 6.1 §:ssä nykyisin mainittuihin eduskunnan päätöksiin. Erikseen on ratkaistava emoliikelaitoksen ja ministeriön ohjausvallan välinen suhde.

Porthaniassa 6.9.2019

Kaarlo Tuori
Oikeustieteen tohtori
Professori