Olli Mäenpää
26.5.2020

Hallintovaliokunnalle

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

Puolustuskiinteistöjen liikelaitostaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Puolustuskiinteistöt uutena valtion liikelaitoksena, joka yhdessä Senaatti-kiinteistöt -liikelaitoksen kanssa hallinnoisi valtion rakennettua kiinteistövarallisuutta. Puolustuskiinteistöt toimisi tytärliikelaitoksena suhteessa Senaatti-kiinteistöihin. Molemmat liikelaitokset muodostaisivat yhdessä Senaatti-konsernin. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin esityksen mukaan valtaosin Puolustuskiinteistöihin, ja Senaatti-kiinteistöt vastaa edelleen tilapalveluista valtion muille yksiköille.

Puolustushallinnon kiinteistöjen hallinnon liikelaitostaminen ehdotetulla tavalla vastaisi nykyistä paremmin puolustushallinnon tarpeita. Liikelaitostamisen tarkoituksena on myös vähentää toimitilakustannusten nousua. Liikelaitoskonsernin muodostaminen ehdotetulla tavalla ei näyttäisi olevan hallinnollisesti tai toiminnallisesti välttämätöntä pelkästään puolustushallinnon kiinteistöhallinnan uudistamiseksi. Konsernirakenteella voidaan kuitenkin ilmeisesti saavuttaa sellaisia synergia- ja tehokkuusetuja valtion tilahallinnassa, joita kahden erillisen liikelaitoksen malli ei takaisi.

Molemmat liikelaitokset toimisivat valtion talousarvion ulkopuolisina valtion toimieliminä, joilla on laajahkot valtion tilahallintoon kohdistuvat tehtävät ja vastuu. Tehtävien määrittelyä voidaan pitää asianmukaisena.

Liikelaitoksiin kohdistuisi kahden eri ministeriön, valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön, ohjaustoimivalta niiden tehtävien mukaisella perusteella. Sen sijaan liikelaitoskonsernin yleinen ohjaustoimivalta kuuluisi valtiovarainministeriölle. Kahden eri ministeriön ohjaustoimivaltaa voidaan sinänsä pitää mahdollisena, kun ohjaustoimivalta on määritelty riittävän selkeästi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus

Hallituksen esitys koskee tai sivuaa useita perustuslain säännöksiä. Keskeisimpinä voidaan pitää valtion liikelaitoksia koskevaa perustuslain 84 §:n 4 momenttia, ministeriöiden toimialaa koskevaa perustuslain 68 §:ää, valtion lainanottoa määrittelevää perustuslain 82 §:ää, valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista määrittelevää perustuslain 92 §:ää ja julkisten hallintotehtävien hoitamista sääntelevää perustuslain 124 §:ää. Esityksellä on siten kiinteä ja monipuolinen perustuslakisidonnaisuus.

Valtion liikelaitoksia koskevia hallituksen esityksiä on yleensä arvioitu perustuslakivaliokunnassa, jonka tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakia koskeviin näkökohtiin on saamani tiedon mukaan viitattu myös hallintovaliokunnan aikaisemmissa asiantuntijakuulemisissa. Esitetyt seikat puoltavat esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tarkempi arvio esitykseen sisältyvien lakien yksittäisistä perustuslakisidonnaisista säännöksistä on mahdollista esittää vasta perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella.

Valtion liikelaitoksia koskeva sääntely

Molemmat liikelaitokset olisivat perustuslain 84 §:n 4 momentissa tarkoitettuja valtion liikelaitoksia. Tämän tulisi ehdotettua selvemmin ja yksiselitteisesti käydä ilmi 1. lakiesityksen 1 §:n 1 momentista. Säännöstekstistä tulisi käydä ilmi, että Senaatti-kiinteistöt toimii tämän lain mukaisena *valtion* liikelaitoksena. Myös Puolustuskiinteistöt tulisi säännöksessä määritellä valtion liikelaitokseksi. Tällainen määrittely ei välttämättä estä Puolustuskiinteistöjen toimimista tytärliikelaitoksen asemassa, joskin kysymys on tältä osin myös perustuslain 84 §:n 4 momentin sanamuodon tulkinnasta.

Välttämättömän selvennyksen tarve koskee myös 2. lakiehdotuksen 1 §:ää. Säännösehdotuksen mukaan valtion liikelaitoksia koskeva sääntely laajennettaisiin koskemaan kaikkia valtion laitoksia. Tämä ei selvästikään ole sääntelyn tarkoitus, ja se olisi myös perustuslain kannalta ongelmallinen

Palvelut ja liiketoiminta

Liiketoimintaa harjoittava liikelaitos

Valtion liikelaitokset on alun perin tarkoitettu valtion erityiseksi organisaatiomuodoksi, jonka tarkoituksena on harjoittaa liiketoimintaa (HE 137/1986, s. 5), mihin myös liikelaitos-nimike viittaa. Aikaisemman liikelaitoslain (2002) mukaan lakia sovellettiin liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen.

Aikaisemman lain mukaan valtion liikelaitoksina toimineiden liikelaitosten toiminta on kuitenkin siirretty osakeyhtiön muotoon. Tämä johtuu EU:n komission 11.12.2007 tekemästä päätöksestä (C 7/2006), jossa arvioitiin silloisen Tieliikelaitoksen asemaa ja toimintaa kiellettyä valtiontukea sääntelevän EU-oikeuden kannalta. Komissio piti kiellettynä valtiontukena liiketoimintaa harjoittavan Tieliikelaitoksen konkurssisuojaa ja poikkeavaa verokohtelua. Komission päätös johti liiketoimintaa harjoittavien liikelaitosten (Tieliikelaitos, Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos) yhtiöittämiseen ja nykyisen liikelaitoslain säätämiseen vuonna 2010. Uudessa laissa kumottiin komission päätös huomioon ottaen mm. aikaisemman lain säännös, jonka mukaan valtion liikelaitokset harjoittavat liiketoimintaa.

Perustuslain 84 §:n 4 momentissa ei määritellä tarkemmin valtion liikelaitoksen toimintaa eikä perustuslaki aseta estettä sille, että valtion liikelaitos toimii harjoittamatta itse liiketoimintaa, vaan toimii ensisijaisesti palvelujen tuottajana. Kun

otetaan huomioon myös komission päätöksen sisältämä linjanveto, ei ole perustuslaista johtuvaa estettä sille, että esityksen kohteena olevat valtion liikelaitokset harjoittavat pääasiassa valtionsisäistä palvelutoimintaa, jossa ei käytetä liiketaloudellisia tai muuten markkinaehtoisia kustannusperusteita.

Tämä on lähtökohtana myös voimassa olevassa valtion liikelaitoslaissa (2010/1062). Lain 1 §:n mukaan valtion liikelaitokset tuottavat ainoastaan *palveluja* valtion virastoille ja laitoksille sekä pääosin valtion talousarvion määrärahoilla rahoitetuille yhteisöille. Voimassa olevassa laissa ei määritellä liikelaitoksille liiketaloudellisia tehtäviä. Säännöksen taustalla on keskeisesti edellä mainittu EU:n komission päätös.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen mukaan tämä säännös kuitenkin muutettaisiin niin, että liikelaitoslakia sovelletaan *liiketoimintaa harjoittavaan* valtion [liike]laitokseen. Sääntely vastaisi sisällöltään komission päätöksen johdosta kumottua vanhan liikelaitoslain säännöstä. Jos yleisenä lähtökohtana on ehdotetun mukaisesti, että valtion liikelaitos harjoittaa liiketoimintaa, sääntelyyn liittyy lähtökohtaisesti samanlaisia valtiontukeen liittyviä näkökohtia, joita komissio tarkasteli päätöksessään 11.12.2007. Tämä saattaisi edellyttää liikelaitosten toiminnan yhtiöittämistä.

Tosin 2. lakiehdotuksen 3 §:ssä on tältä osin olennaisesti rajoitettu 1 §:n soveltamista. Tämän vuoksi 1 ja 3 §:n suhde muodostuu myös epäselväksi, epäjohdonmukaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Pelkistäen voidaan todeta, että ehdotettu 1 § edellyttää liiketoimintaa ja 3 momentti tosiasiassa kieltää sen. Selkeintä olisi säilyttää voimassa oleva sääntely, jonka mukaan valtion liikelaitoksen tehtävänä on tuottaa palveluja valtion eri yksiköille.

Liiketoiminta ja omakustannusperusteinen palvelutoiminta

Ehdotetussa muodossa 2. lakiehdotuksen 1 §:n yleissäännös olisi todennäköisesti omiaan ohjaamaan esityksen kohteena olevien valtion kahden liikelaitoksen toimintaa palvelutoiminnasta liiketoiminnan suuntaan, millä voisi olla suoria vaikutuksia myös esimerkiksi tilavuokrien määräytymisperusteisiin. Tämä ei ilman muuta toteuttaisi esityksen tavoitteena olevaa tilakustannusten hallintaa, vaan saattaisi päinvastoin lisätä tilakustannuksia.

Valtion liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan se kuuluu valtio-oikeushenkilöön sen toimielimenä. Myös tältä kannalta on perusteltua, että in-house palveluja valtion yksiköille tuottava valtion liikelaitos ei toimi markkinaehtoisesti liiketoimintayksikkönä tai liikevoittoa tuottavana valtion laitoksena, vaan ensisijaisesti muita valtion yksikköjä palvelevana, laadukkaita ja edullisia tilapalveluja tuottavana laitoksena.

Ehdotettua sääntelyä olisi esitetyt näkökohdat huomioon ottaen perusteltua tarkentaa siihen suuntaan, että valtion liikelaitokset eivät harjoita liiketoimintaa, vaan toimivat valtion sisäisinä (in-house) palvelun tuottajina. Palvelujen tuottamisen tulisi perustua omakustannusperusteeseen. Tämä omakustannusperusteisen

toiminnan lähtökohta mainitaan esityksen perusteluissa (s. 5 ja 17), ja se olisi perusteltua kirjata myös lakitekstiin sekä 1. että 2. lakiehdotukseen.

Palvelusopimukset ja vuokrasopimukset

Esityksen perustelujen mukaan lakiehdotusten tarkoittamat palvelut järjestettäisiin palvelusopimuksia käyttäen. Tällaisia palvelusopimuksia olisivat myös Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tekemät toimitilojen vuokrasopimukset (s. 34). Palvelusopimukset muodostaisivat liikelaitosten toiminnan perustan, joten niiden perusteiden yleinen sääntely lain tasolla on aiheellista.

1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan liikelaitosten tehtävänä on tuottaa tilapalveluja palvelusopimusten perusteella. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetun sääntelyn ongelmana voidaan pitää sitä, että palvelusopimuksien ehtoja ja perusteita ei miltään osin määritellä laissa edes yleisellä tasolla, joten tarkempien säännösten antamiselle ei ole laintasoisia perusteita.

Jos palvelusopimusten yleisistä perusteista säädetään lailla, ei ole estettä sille, että niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tällaista asetusta olisi mahdollista tarkentaa erilaisilla määräyksillä.

Perustelujen mukaan sopimusvälineinä käytettäisiin liikelaitoksen toimialan ja tehtävien kannalta tyypillisiä yksityisoikeudellisia sopimuksia myös valtio-oikeushenkilön sisällä valtionhallinnon tarpeisiin soveltuvalla tavalla (s. 14). Lain tarkoittamat palvelusopimukset eivät kuitenkaan ole yksityisoikeudellisia sopimuksia, sillä niitä voidaan tehdä vain kahden tai useamman oikeushenkilön välillä ja vain yksityisoikeudellisia sopimuksia koskevat oikeusriidat voidaan saattaa ensi vaiheessa käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Myös eduskunnan oikeusasiamies on tältä osin kiinnittänyt huomiota yksityisoikeudellinen sopimus -konstruktion ongelmallisuuteen.

Valtionsisäiset sopimussuhteet ovat julkisoikeudellisia ja hallinnollisia sopimussuhteita. Lain tarkoittamia palvelusopimuksia voidaan pitää ensisijaisesti hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuina hallintosopimuksina, joita koskevat oikeusriidat voidaan saattaa ratkaistavaksi hallintoriitana hallinto-oikeudessa. Tämä lähtökohta ei sinänsä estä palvelusopimuksia koskevissa tarkemmissa säännöksissä ja määräyksissä käyttämästä soveltuvin osin mallina yksityisoikeudellisia vuokrasopimuksia koskevia säännöksiä ja käytäntöjä, mikäli ne sopeutuvat palvelusopimusten perustelähtökohtiin. Sääntelyä olisi myös tältä osin paikallaan selkeyttää laissa.