Janne Salminen 26.5.2020
Kirjallinen lausunto

Hallintovaliokunta

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

Ehdotus

1. Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä laki valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta, samoin kuin eräiden muiden lakien muuttamisesta.

2. Ehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on pyrkiä siihen, että valtion rakennettua kiinteistövarallisuutta jatkossa hallinnoitaisiin sellaisesta liikelaitosorganisaatiosta, joka on jakautunut kahteen osaan. Yhtäältä olisi nykyinen Senaatti-kiinteistöt -liikelaitos ja toisaalta perustettaisiin uusi tytärliikelaitoksena toimiva Puolustuskiinteistöt. Yhdessä nämä muodostaisivat Senaatti-konsernin. Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirrettäisiin Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin valtaosin Puolustuskiinteistöihin ja joiltain osin Senaatti-kiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt -liikelaitos vastaisi valtion muiden tila-asiakkaiden palveluista. Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä olisi liikelaitoskohtainen erityislaki, johon sisältyisivät valtion omistamien puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointia koskevat säännökset sekä Senaatti-konsernia ja Senaatti-kiinteistöjä koskevat liikelaitoskohtaiset säännökset. Samalla muutettaisiin valtion liikelaitoksista annetun lain säännöksiä koskien liikelaitoksen asiakkaita sekä palvelujen hinnoittelua ja toimintaa markkinoilla.

3. Kysymyksessä on budjettiin liittyvä lainsäädäntöhanke.

4. Ehdotusten taustalla on ennen kaikkea tarve uudistaa puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää. Samalla muutetaan lainsäädäntöä muutoinkin.

Ehdotuksen oikeudellista arviointia

5. Kysymys on periaatteellisesti tärkeästä lainsäädäntöhankkeesta. Perustuslain kannalta liikelaitoksia koskeva sääntely kytkeytyy valtiontaloutta koskevaan sääntely kehikkoon.

6. Esityksessä on perusteltu sen tarkoitusta. Esityksen perustelujen perusteella arvioituna Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksen perustaminen itsessään ja siten siis lainsäädännön uudistamisen keskeinen tarkoitus on asianmukainen. Itse Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksen perustamiseen ehdotetussa laissa tarkoitetulla tavalla minulla ei itse asiassa ole huomautettavaa. Sinänsä on vaikea arvioida, saavutetaanko ehdotetulla tavalla niitä tavoitteita, joihin liikelaitosten eriyttämisellä näin pyritään.

7. Käsitykseni mukaan periaatteellisesti paljon keskeisempi on liikelaitoksia koskeva yleislaki ja sen muutokset (tai muuttamattomuus tämän asian yhteydessä).

8. Liikelaitos-instituutio oli aikaisemmin paljon laajemmassa käytössä, mutta erinäisten julkishallinnon myös hallinnolliseen organisoitumistapaan ulottuneiden yksityistämistendenssien myötä liikelaitoksia muutettiin osakeyhtiömuodossa toimiviksi. Tämä on merkinnyt yksityisoikeudellisten tarkoitusperien, toimintatapojen ja menettelyjen kulkeutumista toimintaan, jonka painopisteet ovat perinteisesti olleet hallinnollisia ja hallinto-oikeudellisesti keskeisesti rajattuja.

9. Nykyisin valtion liikelaitoksina toimii Senaatti-kiinteistöt. Myös Metsähallitus on liikelaitos. Sitä koskee oma lakinsa. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan uskotun valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytär- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden omistaminen. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallitus hoitaa sille uskotut julkiset hallintotehtävät liiketoiminnasta eriytetyssä julkisia hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä. Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Ympäristöministeriön ohjaustehtävistä on säädetty Metsähallista koskevassa laissa erikseen (9 §).

10. Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 84.4 §:n mukaan 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.

11. Perustuslain säännös siis varaa liikelaitoksista säätämisen lakitasolle yleisten perusteiden osalta. Lisäksi se edellyttää niiden tuloarvioita ja määrärahoja sisällytettävän valtion talousarvioon laissa säädetyin tavoin rajoitetusti. Keskeistä on, että talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy liikelaitosten palvelutavoitteet ym. laissa säädetyin tavoin ja laajuudessa.

12. Käsillä oleva ehdotus sinänsä mielestäni täyttää nämä edellytykset minimissään muutamin jäljempänä esitettävin tarkentavin havainnoin. Lisäksi katson, että ehdotus täyttäisi myös perustuslain 82.1 §:n valtion lainanotosta päättämiselle asetetut vaatimukset eduskunnan suostumuksesta, josta ilmenee lainanoton enimmäismäärä.

13. Kiinnitän huomiota siihen, että lisäksi perustuslain 68.1 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ”minis-

teriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille", kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 1/2016 vp). Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68.3 §:n perusteella lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 119). Perustuslakivaliokunta on tämän perusteella katsonut (PeVL 1/2016 vp), että 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."

14. Tältä kannalta ei ole mielestäni vailla ongelmia se, että Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos ja ne yhdessä muodostavat Senaatti-konsernin. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, kun taas puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin. Säädöksen perusteella jää näet epäselväksi, mikä on yleisen ja erityisen ohjauksen välinen suhde. Tätä pitää selkiyttää ottaen huomioon myös ne kokemukset, joita on kertynyt Metsähallituksen osalta. Asiaa on käsitelty ohuesti perusteluissa. Oman käsitykseni mukaan ohjauksen ja valvonnan toteutuminen ja niiden jakautuminen ministeriöiden välillä tässä asiassa ei ole selvä, ainakin siihen jää mielestäni tulkinnanvaraisuutta. Vaikka ministeriöiden on koordinoitava toimintaa yhteen, asia ei voi jäädä niiden sopimuksen varaa merkittävin osin.

15. Yleisemminkin katson, että valtion liikelaitoksista koskevaan lakiin, jota siis tässä yhteydessä niin ikään ehdotetaan muutettavaksi, olisi hyvä sisällyttää jokin yleisäännös nyt erityislakiin ehdotetun kaltaisesta konsernirakenteessa toimimisesta ylipäätään. Konsernirakenteessa toimiminen vaikuttaa käsitykseni mukaan liikelaitoksen hallinnointiin yleisesti mutta myös sen talouidenpitoon, johon eduskunnan tulee nimenomaisesti ottaa kantaa talousarvion käsittelyn yhteydessä. Katson, että yleislain pitäisi selkeämmin ottaa huomioon organisoituminen näin: se vaikuttaa kuitenkin siinä määrin liikelaitoksen vastuihin, eduskunnan ohjaustoimivaltaan, kirjanpitoon, talouteen ja koko liikelaitoksen hallinnointiin.

16. Kiinnitän huomiota siihen, että Senaatti-kiinteistöjä koskevan lainsäädännön osalta ehdotetaan säädettäväksi eduskunnan ohjausvallasta seuraavasti (4 §):

> Eduskunta antaa liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut valtuudet ja suostumukset Senaatti-konsernille. Senaatti-kiinteistöjen hallitus päättää valtuuksien ja suostumusten kohdentamisesta Senaatti-konsernissa eduskunnan hyväksymien valtuuksien puitteissa ja eduskunnan asettamat palvelutavoitteet ja muut toiminnan tavoitteet huomioon ottaen.

Valtion liikelaitoksia koskevan yleislain 6.1 §:n mukaan (ja nyt ajankohtaisen muutosehdotuksen) puolestaan eduskunnan ohjausvalta on puolestaan

> Valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta:
> 1) hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet;

2) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;
3) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa sen toiminnan rahoittamiseksi lainaa;
4) hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille.

Sinänsä pidän selvänä, että erityislain 4 §:ssä on tarkoitus viitata vain siihen, että eduskunnan kyseinen ohjausvalta suunnataan konsernitasolle, eikä ole tarkoitus säätää siitä, että yleislain 6.1 §:n eri kohtien (1-4) tarkoittama ohjausvalta myös 1-2 kohtien osalta ei toteutuisi suhteessa kyseisen erityislain tarkoittamaan liikelaitokseen. Sääntelytapa on tässä mielessä kuitenkin mielestäni epätarkka ja voi antaa aiheen epäselvyyksille. Perustuslain 84.4 §:n säännös mielestäni edellyttää, että eduskunnalla on ainakin yleislain 6.1 §:n 1 kohdan tarkoittama ohjausvalta suhteessa liikelaitokseen. Sen olisi hyvä ilmetä selkeämmin erityislaista.

Kyseistä säännöstä voi pitää myös konkreettisena esimerkkinä siitä, kuinka yleislain pitäisi paremmin ottaa huomioon liikelaitoksen toiminta konsernirakenteessa.

17. Oma lukunsa on, että sääntelyehdotuksen perusteella jää lopulta hieman epäselväksi, mitä viime kädessä merkitsee se, että liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. On selvä, että siltä osin kuin liikelaitos toimii kilpailutilanteessa markkinoilla tai tuottaa palveluita hyödynnettäväksi markkinoilla, palvelut on hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Eduskunnan olisi hyvä tässä yhteydessä määritellä, miten liiketaloudellisten periaatteiden soveltaminen tarkoittaa yleisellä tasolla liikelaitoksen toiminnassa suhteessa sen ”asiakkaisiin”.

18. Esityksen perusteluissa painotetaan valtion liikelaitoksissa noudatettavan eräitä hallinnon yleislakeja. Samalla on kuitenkin huomattava, että sääntelyehdotus lähtee siitä, että valtion liikelaitoksella ei olisi julkisia hallintotehtäviä.