VALTIOVARAINMINISTERIÖ

3.6.2020

Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön perusteella valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Puolustuskiinteistöt –liikelaitos, joka toimisi Senaatti-kiinteistöjen tytärorganisaationa. Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevat säädökset koottaisiin samalla uuteen laitoskohtaiseen lakiin. Laitoskohtainen laki olisi erityislaki suhteessa yleislakina toimivaan liikelaitoslakiin. Yleislaista ehdotetaan samalla siirrettäväksi kaikki nykyiset Senaatti-kiinteistöjä koskevat laitoskohtaiset säännökset uuteen erityislakiin. Tytärliikelaitosrakenteen säätäminen liikelaitoskohtaisesti mahdollistaa kulloinkin toimialan erityistarpeiden huomioimisen yleislakia paremmin. Konsernina Metsähallitus on vastaavasti säädetty liikelaitoskohtaisella erityislailla. Ehdotetun konsernirakenteen myötä talousarviotalouden ja Senaatti-kiinteistöjen välisiin vastuisiin ei tulisi juurikaan muutosta. Talousarviotalouden vastuu olisi jatkossakin toissijaista suhteessa liikelaitoksen vastuisiin. Omistajaohjaus toimisi vastaavasti kuin aikaisemminkin, eräiltä osin täsmennettynä, minkä on tarkoitus selkeyttää vastuita.

1. Lainvalmistelusta

Lainvalmistelu on toteutettu valtiovarainministeriön johdolla ja yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Valmistelu on toteutettu työryhmämuotoisena säädösvalmisteluhanketyönä (VM135:00/2019, VN/10445/2019) yhdessä valtiovarainministeriön budjettiosaston, puolustusministeriön, Puolustusvoimien, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Työryhmä on esityksessään valtiovarainministeriölle ollut yksimielinen. Esitystä on käsitelty laajasti myös puolustuskiinteistöjen perustamista valmistelevassa hankkeessa sekä henkilöstöjärjestöjen kanssa.

Ennen lainvalmistelun aloittamista valtiovarainministeriö on pyytänyt asiantuntijalausunnot kahdelta valtiosääntöoikeuden asiantuntijalta, emeritusprofessori Kaarlo Tuorilta ja Helsingin yliopiston valtionsääntöoikeuden professori Tuomas Ojaselta. Valmistelussa näillä lausunnoilla on ollut iso merkitys ja esityksessä on huomioitu lausuntojen sisällöt. Tällä esiselvitystyöllä on pyritty varmistamaan perustuslain ja liikelaitosmallin kannalta kriittisimpien uudistuskohtien onnistunut valmistelu.

Lainvalmistelun yhteydessä on käyty tavanomainen lausuntokierros, jossa lausuntoja on pyydetty yhteensä 25 taholta ja saatu yhteensä 22 taholta. Lausunnon ovat antaneet mm. Oikeuskanslerinvirasto, Eduskunnan oikeusasiamiehen virasto, oikeusministeriö, valtiovarainministeriön budjettiosasto, työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä henkilöstöjärjestöistä JHL ry, JUKO ry ja Ammattiliitto Pro ry.

Lausuntopalaute on käyty lainvalmisteluryhmässä läpi ja niiden perusteella esitystä on muutettu erityisesti ohjausmallin ja liikelaitosmallin valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettivaatimusten osalta. Työ- ja elinkeinoministeriön avustuksella valtiovarainministeriö on myös käynyt EU:n komission valtiontukisääntelystä vastaavien asiantuntijoiden kanssa neuvottelun esityksen mukaisen liikelaitosmallin soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Neuvottelun perusteella esityksen on arvioitu täyttävän myös valtiontukisääntelyn reunaehdot.

Hallituksen esityksen esittelyvaiheen ennakkotarkastuksessa oikeuskanslerinvirasto on esittänyt täydennysehdotuksia esitykseen. Tämän perusteella esitystä on edelleen täydennetty, jotta hallituksen esityksessä olisi selvemmin esiin tuotuna, mm. miten Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen Senaatti-kiinteistöjen asemaan liittyvässä selvityspyynnössä (EOAK/6870/2019) esiin nostamiin kysymyksiin on pyritty vastaamaan hallituksen esityksessä. Oikeuskanslerinvirasto on muutosten jälkeen ennakkotarkastanut esityksen, jonka jälkeen valtioneuvosto hyväksyi 2.4.2020 hallituksen esityksen uudeksi Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevaksi lainsäädännöksi lähetettäväksi eduskuntakäsittelyyn.

2. Perustuslain vaatimusten huomioiminen

Perustuslain 84 §:ssä säädetään eduskunnan budjettivallasta ja valtion liikelaitoksista. Perustuslain 84 § 4 momentissa ei säädetä erikseen tytärliikelaitosrakenteesta. Lainvalmistelun yhteydessä on todettu, että perustuslain kannalta ei kuitenkaan ole nähtävissä estettä liikelaitoksen ja sille muodostettavan tytärliikelaitoksen muodostamalle liikelaitoskokonaisuudelle. Valmistelijoiden käsitystä tukee myös lain valmistelussa pyydettyjen valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemykset. Liikelaitoskokonaisuudella olisi valmistelijoiden käsityksen mukaan saavutettavissa sekä valtion omistajaohjauksen että liiketaloudellisen ohjauksen kannalta selkeä ohjausmalli, jossa pystytään ottamaan huomioon kansalliset edellytykset tilapalvelujen tuottamiselle valtion toimijoille sekä EU:n valtiontukisäädösten vaatimukset.

Hallituksen esityksen luvussa 13 (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys) todetaan, että voimassa olevassa liikelaitoslaissa lähtökohtana on, että ko. lain nojalla toimivalla liikelaitoksella ei olisi julkisia hallintotehtäviä (mm HE 63/2010 vp. kappale 3.2 Keskeiset ehdotukset sekä 21 §:n säädöskohtaiset perustelut). Vastaava periaate on sisältynyt jo aikaisempaan valtion liikelaitoksia koskeneeseen lakiin (1185/2002) ja Senaatti-kiinteistöjä koskeneeseen lakiin (1196/2003). Ehdotuksessa tätä lähtökohtaa ei olisi tarkoitus muuttaa. Tätä on perusteltu hallituksen esityksessä tarkemmin, koska se on olennainen osa liikelaitosrakennetta ja edellytysten turvaamista tilapalvelujen tuottamiselle valtionhallinnon toimijoille. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tehtävä olisi tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja lähinnä valtionhallinnon toimijoille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Kun tehtävistä säädetään lailla, liikelaitoksilla voidaan katsoa olevan julkinen tehtävä, johon kuuluu tilapalveluja hankkivia valtio-organisaation yksiköitä, jotka vastaavat julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Liikelaitosten tehtävän ei voida katsoa rinnastuvan kokonaisuutenakaan arvioiden julkisen hallintotehtävän hoitamiseen (PeVL 15/2019 vp, PeVL 16/2009 vp, s. 23, PeVL 55/2010 vp. s. 2/I).

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi liikelaitoslain nykyistä suhdetta valmiuslakiin. Muodostuvasta emo-tytär -liikelaitosrakenteesta johtuen ohjaus valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa on sen sijaan pyritty selvästi jakamaan valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välillä. Tämä tarkentaminen on nähty tarpeelliseksi ohjauksen tarkkarajaisuuden varmistamiseksi. Myös valmiuslain uudesta sanamuodosta johtuen sana määrätä on korvattu sanalla päättää.

Lausuntokierroksen jälkeen tehtyjen täydennysten perusteella valtiovarainministeriö on katsonut, että hallituksen esitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksen valmistelussa on pyritty huolellisesti ottamaan huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan keskeinen lausuntokäytäntö ja tämä on kuvattu hallituksen esityksessä.

Sopimusten käyttäminen palveluiden tuottamisessa

Hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu liikelaitosten ja niiden pääasiallisina asiakkaina olevien valtion virastojen välistä palvelutuotannon järjestämistapaa. Lähtökohtana olisi jatkossakin järjestää palvelutuotanto palvelusopimuksiin perustuen.

Hallituksen esityksen Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ehdotettavan lain (1. laki) 2 §:n säädöskohtaisten perustelujen mukaan palvelut järjestettäisiin palvelusopimuksia käyttäen. Tällaisia Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tapauksessa olisivat esimerkiksi toimitilojen vuokrasopimukset. Valtion sisäiseen vuokrajärjestelmään kuuluvista palvelusopimuksista, niiden alasta sekä ehtojen yleisistä määräytymisperusteita ottaen huomioon valtion kokonaisetu voitaisiin jatkossa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nykyiset Senaatti-kiinteistöjen ja valtion virastojen ja laitosten välillä tehdyt vuokrasopimukset eivät ole hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia, eikä huoneenvuokralain tarkoittamia vuokrasopimuksia. Tällä hallituksen esityksellä tarkennetaan valtion sisäisten sopimusten käyttöä tilojen vuokraamisessa (1. laki, 2 §).

Palvelusopimus tehtäisiin samaan oikeushenkilöön, valtio-organisaatioon, kuuluvien valtion toimijan välillä. Virastojen asema ja rooli pohjautuu perustuslain 119 §:ään ja liikelaitoksen asema 84 §:ään.

Valtiovarainministeriö on Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä kuvannut valtion virastojen ja liikelaitoksen välistä sopimussuhdetta ja sen vastuujakoa. Valtion hallintoon kuuluvien yksiköiden (virastot, laitokset, valtion liikelaitokset) väliset sopimussuhteet voivat olla hyvin monipuolisia. Vaikka sopimusjärjestelyitä on monenlaisia, ne ovat lähtökohtaisesti saman valtio-organisaation sisällä tapahtuvaa toiminnan ja sisäisten vastuiden järjestämistä. Tällaisiin sopimusjärjestelyihin ei liity täysin samanlaisia oikeussuojan tarpeita kuin itsenäisten oikeussubjektien välisissä, sopimusvapauteen ja tasapuoliseen oikeusasemaan sopimussuhteissa. Erilaisten sopimusten käyttö perustuslain ja lakien puitteissa toimivallan, tehtävien ja vastuun jaossa on toisaalta välttämätöntä ja toisaalta valtionhallinnon rakenteiden kehittyessä muuttuvaa. Tähän liittyvää valtionhallinnon rakenteiden muutosta on kuvattu muun muassa hallintolain esitöissä (HE 72/2002). Hallintolain (434/2003) 3 §:ssä säädetyn hallintosopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät valtio-organisaatioon kuuluvien yksiköiden väliset sopimukset sekä selkeästi yksityisoikeudelliset sopimukset, joilla ei toteuteta julkista hallintotehtävää suhteessa hallinnon ulkoiseen kolmanteen tahoon.

Palvelusopimusten tarkemmista ehdoista voitaisiin 1. lakiehdotuksen (Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä) 2 §:n 1 momentin mukaisesti säätää asetuksella. Palvelusopimuksien käyttö olisi kytketty Senaatti-konserniin kuuluvien liikelaitosten tehtäviin ja toimialaan, jolla sopimuskäytännöt ovat vakiintuneet. Vastaava käytäntö ja mahdollisuus tarkentaa sopimuksiin liittyviä reunaehtoja asetustasoisesti sisältyy lakiin valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämiseksi (1226/2013, Valtoria koskeva laki).

Toiminnan harjoittaminen liiketaloudellisin periaattein

Liikelaitoksen toiminta tulisi jatkossakin järjestää *liiketaloudellisia toimintaperiaatteita noudattaen*. Lainkohdan muotoilun mukaisesti toiminnan harjoittamisessa on kyse liiketaloudellisista periaatteista ja niiden noudattamisesta. Lainkohdalla ei ehdoteta säädettäväksi liikelaitoksen tehtäväksi harjoittaa esim. markkinaehtoista liiketoimintaa. Periaatteiden noudattaminen on liikelaitosmallin kannalta perustavaa laatua oleva tekijä. Päätettäessä viedä jokin valtion toiminta liikelaitosmuotoon, on yksityistäminen tai yhtiöittäminen tällöin katsottu jostakin syytä mahdottomaksi tai epätarkoituksenmukaiseksi vaihtoehdoksi.

Liikelaitosmuodossa toiminnalle asetetaan asiakaspiiri sekä palvelut ja tuotteet, mitä sen tulee tuottaa. Liikelaitoksen toimialaa olisi rajoitettu lailla mm. säätämällä niiden asiakaspiiristä. Tämä olisi välttämätöntä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn kriteerien täyttämiseksi. Liikelaitoksella on oma tilinpito, tase ja pääoman tuottotavoite. Sen toimintaan kuuluu toiminnan sisältämien riskienhallinta ja myös riskien kantaminen.

Liikelaitoksen tulisi kuitenkin edelleenkin kattaa kaikki toimintansa kustannukset täysimääräisesti liiketoiminnallaan. Liikelaitoslain lähtökohtana olisi edelleenkin, että liikelaitos vastaa sitoumuksistaan koko omaisuudellaan. Sille olisi sallittua vieraan pääoman hankkiminen eduskunnan antamien valtuuksien puitteissa. Mikäli liikelaitoksen toiminta ei noudata liiketaloudellisia periaatteita, seurauksena on esim. velkaantuminen, pääoman tuoton menettäminen ja lopulta oman pääoman häviäminen. Tästä toimivalla liikelaitoksen johdolla olisi vastuu mm. liikelaitoslain 11 §:n mukaisesti. Tämä varmistaa myös liikelaitoksen toiminnan tuloksellisuuden ja mahdollistaa toisaalta toiminnan läpinäkyvyyden ja vertailukelpoisuuden markkinoihin mm. kustannusrakenteen osalta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan liikelaitoksen tehtävän, asiakaspiirin, sopimusmekanismien ja toimintaperiaatteiden säätäminen esitetyllä tavalla ei ole keskenään ristiriidassa, vaan tukevat liikelaitosmallin nimenomaista lähtökohtaa.

Tämän rajoittamisen ei voida katsoa tarkoittavan, että liikelaitoksen toiminta ei olisi liiketaloudellista toimintaa.

3. Erityisesti ministeriöiden jaetusta ohjausmallista

Hallituksen esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi valtion liikelaitosmallin yleistä lainsäädännön ja toimintarakenteen viitekehystä. Valtion liikelaitoslain (1062/2010) suhde osakeyhtiölakiin säilyisi ennallaan. Valtion liikelaitoksen ohjaus muodostuu jatkossakin toisiinsa yhteydessä olevasta kahdesta tasosta: omistajaohjauksesta ja liikelaitoksen sisäisestä ohjausrakenteesta. Omistajaohjaus toteutuu eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön kautta vahvistaen linjauksia (kuten palvelutavoitteet) liikelaitoksen hallitukselle ja operatiiviseen johtoon käytännön toiminnassa huomioon otettaviksi.

Valtion virastojen ohjaus yhden ministeriön yleishallinnollisessa ohjauksessa ja useamman ministeriön toimialaohjauksesta toteutuu esimerkiksi aluehallintovirastojen ohjauksessa, jonka yleishallinnollinen ohjaus on valtiovarainministeriöllä (laki aluehallintovirastoista 896/2009) ja elinkeino- ja liikenne- ja ympäristökeskukset, jonka yleishallinnollinen ohjaus on työ- ja elinkeinoministeriöllä (laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009). Myös valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivan Digi- ja väestötietoviraston ohjaus perustuu valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteistyöhön, kun viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön (laki Digi- ja väestötietovirastosta 304/2019.

Puolustushallinnolla olisi jatkossa myös entistä vahvempi asiakasohjauksen rooli. Puolustuskiinteistöjen asiakkaina olisi vain Puolustusvoimat ja Puolustusvoimien määrittämät kumppanit. Puolustuskiinteistöjen hallituksen enemmistö olisi nimetty Puolustusministeriön esityksen perusteella. Puolustuskiinteistöjen palvelutuotanto rakentuisi näin vahvasti Puolustusvoimien tarpeiden mukaan.

Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa 10.12.2019 todetulla tavalla valmistelussa tavoitteena on ollut muodostaa valtiovarainministeriön hallinnonalalla olevalle Senaatti-kiinteistöt -liikelaitokselle tytärliikelaitos; Puolustuskiinteistöt. Nykyinen yleislakina toimiva liikelaitoslaki on tullut voimaan vuoden 2011 alusta lukien. Voimaantulon jälkeen liikelaitoslain mukaisena liikelaitoksena on toiminut yksi liikelaitos, Senaatti-kiinteistöt. Valtion toinen liikelaitosmuodossa toimiva organisaatio on Metsähallitus, jota koskien on säädetty oma 15.4.2016 voimaan tullut liikelaitoskohtainen lakinsa, laki Metsähallituksesta. Metsähallituksen toimintaan liittyneet tarpeet julkisista hallintotehtävistä sekä metsätalouden harjoittamisesta valtionmetsäomaisuudella edellyttivät toimialan erityispiirteiden huomioon ottamista. Metsähallituksen toiminta ei siten ollut järjestettävissä yleislain nojalla.

Vuoden 2011 alussa voimaan tulleiden valtion liikelaitoksia koskeneiden säädösmuutosten taustalla oli Euroopan komission päätös kielletystä valtiontuesta, jollaiseksi katsottiin liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeava verokohtelu (N:o C 7/2007). Komission päätös koski tieliikelaitosta, mutta sillä oli vaikutus koko liikelaitosjärjestelmään Suomessa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että valtion liikelaitostoimintaa ei voitu jatkaa sellaisenaan. Yhteisölainsäädännöstä on johdettavissa ne kriteerit, jotka yhteismarkkinoilla toimivan organisaation tulee täyttää. Yleislain nojalla toimivat liikelaitokset on tarkoitettu toimimaan osana Suomen valtiota ja ovat lain nojalla

luonteeltaan valtion sisäisiä palvelutuottajia. Ratkaisun tavoitteena oli ensisijaisesti saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan EU:n vaatimuksia.

Ennen vuotta 2011 voimassa olivat laki valtion kiinteistölaitoksesta (1052/1998) ja Senaatti-kiinteistöistä annettu laki (1196/2003) olivat muilta osin toimineet tarkoituksenmukaisesti. Hallituksen esityksen valmistelussa pyrittiin yhdistämään hyvät kokemukset siten, että mahdollistetaan liiketaloudellisen ohjauksen ja valtion omistajaohjauksen yhteentoimivuus samalla toteuttaen EU:n valtiontukisäännöksiä. Selkeän ohjausmallin kehittäminen on ollut kiinteä osa hallituksen esityksen valmistelua ja hallituksen esitystä.

Senaatti-konsernin liikelaitosten ministeriöiden ohjauksessa on siten kaksi merkittävää rajausta. Eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön ohjausta;

- ei tulisi ulottaa esitettyä laajemmin liikelaitoksen sisälle, koska tämä johtaisi liikelaitosten hallituksille asetettujen vastuiden (liikelaitoslaki 8 § Hallituksen tehtävät, 11 § Huolellisuusvelvoite ja 15 § Vahingonkorvausvelvollisuus) hämärtymiseen ja jopa ristiriitaan nykyisten hallituksen vastuita koskevien säädösten kanssa
- ei tulisi toteuttaa täysin liikelaitoskohtaisena, koska tämä poistaisi edellytykset emo-tytär -suhteen muodostamiselle.

Ohjausmallin yleisperiaate on esitetty erityislain 1 §:n 1 ja 2 momenteissa. Valtiovarainministeriöllä on yleinen ohjausrooli Senaatti-konsernin liikelaitoksista kuitenkin siten, että puolustusministeriöllä on Puolustuskiinteistöihin kohdennettu ohjausrooli. Puolustusministeriön ohjauksen tarkkarajaisuutta lisää merkittävästi ohjauksen kytkeminen Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n mukaisiin Puolustusvoimien tehtäviin. Ohjaukselle ei näin jää katvealueita ja toisaalta se on myös säädöspohjaisesti rajattu yleisperiaatteessa. Ohjauksen tarkkarajaisuuden lisäämiseksi ja ohjauksen konkretisoimiseksi yleisperiaatetta on täydennetty edelleen myös muilla säädöksillä. Ohjausta ja vastuuta on täsmennetty ja tarkennettu:

- Palvelutavoitteiden ja toiminnan tavoitteiden asettamisen osalta (1 § + yleislain 6 §)
- Yhteiset palveluiden vastuun ja ohjauksen osalta (2 §)
- Poikkeusolojen ja vakavien häiriötilanteiden ohjauksen osalta (2 §)
- Valtion (talousarviotalouden) viimesijaisen vastuu liikelaitoksen sitoumuksista (3 §)
- Taloudellisen ohjauksen osalta, mikä kulkisi valtiovarainministeriön kautta ja sen vastuulla
  - TAE ja JTS –esitykset (4 § ja 7 §)
  - Kirjanpidon järjestäminen, tilinpäätöksen laatiminen ja tuloutuksen maksaminen (5 §)
  - Emon rahoitusvastuu tyttärelle (6 §)

4. Tarkennus

Esityksen 2. lakiehdotuksen 1 §:n muutosesityksen mukaan ”Tätä lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista. Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.”

Lain esityöt ja pykään perustelut huomioiden, pykälän ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan valtion **liike**laitosta.

Helsingissä 3.6.2020

Juha Sarkio
osastopäällikkö, ylijohtaja
valtionhallinnon kehittämisosasto

Tero Meltti
finanssineuvos, yksikön päällikkö

LIITTEET

- asiantuntijalausunnot 9.9.2019
- Valtiovarainministeriön vastine Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyyntöön 13.3.2020