2.6.2020 EOAK/3684/2020

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

00102

Viite: HE 31/2020 vp – Perustuslakivaliokunnan kokous torstaina 4.6.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Pyydettynä lausuntona totean seuraavaa:

1. Liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säätäminen

Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010), jäljempänä liikelaitoslaki, 2 §:n mukaan valtion liikelaitoksena toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja lain 1 §:ssä tarkoitetuille virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Liikelaitoslain 3 §:n mukaan liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti.

Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaan valtion kiinteän omaisuuden luovutukseen voidaan ryhtyä vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan mitä lailla säädetään. Tarkemmin asiasta on säädetty laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002), jäljempänä luovutuslaki.

Luovutuslaissa säädetään lain 1 §:n (lain soveltamisala) mukaan valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion maaomaisuuden vuokraamisesta sekä erityisten oikeuksien myöntämisestä.

Luovutuslain 3 §:n 1 kohdan mukaan ”valtion kiinteistövarallisuudella” tarkoitetaan

a) valtion omistamia kiinteistöjä, muita rekisteriyksikköjä ja maa- ja vesialueita sekä osuutta niihin (valtion maaomaisuus);
b) valtion maalla sekä toisen maalla sijaitsevia valtion omistamia rakennuksia ja näiden osuuksia;
c) valtion omistamia asunto-osakeyhtiöiden osakkeita ja osakkeita sellaisissa yhtiöissä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kiinteän omaisuuden omistaminen tai hallinta; sekä
d) valtiolle kuuluvia erityisiä oikeuksia.

Luovutuslain 3 §:n 2 kohdan mukaan ”luovuttamisella” tarkoitetaan myyntiä, vaihtoa tai muuta omistusoikeuden luovuttamista.

Luovutuslain 3 §:n 3 momentin mukaan ”vuokraamisella” tarkoitetaan maanvuokralaissa (258/1966) tarkoitettua maanvuokraa.

Luovutuslain 2 §:ssä on säädetty lain suhteesta muihin säännöksiin. Jos muualla laissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan luovutuslaista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä luovutuslain sijasta. Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 102/2002 vp, s. 15) yksityiskohtaisissa perusteluissa on kyseisen pykälän osalta todettu seuraavaa:

> ”Lakia sovellettaisiin vain kiinteistövarallisuuden luovuttamiseen ja maaomaisuuden vuokraamiseen valtio-omistajan ulkopuolelle, joten sitä ei sovellettaisi valtionhallinnon sisäisiin hallinnansiirtoihin eikä vuokrauksiin.”

Vastaavasti valtiovarainvaliokunnan asiassa antamassa mietinnössä VaVM 15/2002 vp, s. 1 ja 3) on todettu:

> ”Laki ei koske valtionhallinnon sisäisiä vuokrauksia eikä hallinnansiirtoja.”

Eduskunnan työjärjestyksen 64 §:n mukaan valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päätä. Eduskunnan vastauksessa EV 146/2002 vp ei ole edellä mainitun valiokunnan mietinnön perusteluista irtautuvaa mainintaa.

Edellä selostettujen säännösten ja lain esitöiden perusteella vaikuttaa siltä, että luovutuslain soveltamisalaan eivät kuuluisi valtionhallinnon sisäisiin (in house) vuokrauksiin liittyvät seikat.

Luovutuslain 15 §:n valtuussäännös kuuluu seuraavasti:

> ”Valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtion käyttöön, valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Valtion maaomaisuuden vuokraamisesta säädetään kuitenkin tässä laissa.
>
> Tämä pykälä ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia.”

Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 102/2002 vp, s. 25) yksityiskohtaisissa perusteluissa on kyseisen pykälän osalta todettu seuraavaa:

> ”Lain valtuussäännöksen nojalla annettavalla asetuksella ei ole tarkoitus säätää valtion liikelaitosten hallinnassa olevan valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä. Valtion liikelaitosten toiminnasta säädetään valtion liikelaitoksista annetussa laissa ja liikelaitoskohtaisissa laeissa. Kiinteistövarallisuuden rekisteröinnin ja mahdollisesti myös luetteloinnin osalta olisi kuitenkin tarpeen antaa yhtenevät säännökset valtion virastoille, laitoksille, liikelaitoksille ja rahastoille.”

Luovutuslain 15 §:n 2 momentin ja sen esitöiden mukaan luovutuslain 15 §:ssä säädetyn asetuksenantovaltuuden piiriin ei edellä todetun perusteella näyttäisi kuuluvan valtion liikelaitosten hallinnassa olevan valtion kiinteistövarallisuuden hankinta, hallinta, hoito ja käyttö.

Luovutuslain 15 §:n perusteella on annettu nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen sivulla 5 mainittu hallinta-asetukseksi kutsuttu valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015). Asetus on tullut voimaan 1.1.2016.

Hallinta-asetuksen 4 §:n mukaan valtion kiinteistövarallisuuden hankinta kuuluu Senaatti-kiinteistölle ja Metsähallitukselle. Asetuksen 9 §:ssä on säädetty Senaatti-kiinteistöjen määräävästä asemasta virastojen vuokratessa käyttöönsä toimitiloja.

Valtiovarainministeriössä 12.3.2015 laaditun edellä mainitun asetuksen taustamuistiossa (liite 1) on lähdetty siitä, ettei asetus suoranaisesti koskisi Senaatti-kiinteistöjä vaan ainoastaan virastoja ja laitoksia, jotka vuokraavat tiloja Senaatti-kiinteistöiltä. Tästä huolimatta muistiossa on todettu Senaatti-kiinteistöistä esimerkiksi seuraavaa:

- ”Asetusehdotuksessa Senaatti-kiinteistöillä olisi kuitenkin aiemmin asetuksessa määriteltyä keskeisempi rooli valtion kiinteistövarallisuuden hallinnassa ja järjestelyissä suhteessa valtion virastoihin ja laitoksiin, mikä vastaisi paremmin myös liikelaitoslain 1–2 §:ssä tarkoitettu-

jen tehtävien mukaista roolia valtion keskitettynä, virastojen ja laitosten kiinteistövarallisuuden hankintojen ja vuokrauksen asiantuntijana.”

- ”Toimitilastrategian mukaisen tilatehokkuustavoitteen toteuttaminen 8 vuoden aikajänteellä merkitsisi noin 100 milj. euron säästöä vuokra- ja hoitokustannuksissa valtionhallinnolle. Säästö edellyttää toteutuakseen asetuksessa esitettyä selkeää toimintaroolia Senaatti-kiinteistöille.”

- ”Valtion toimitilojen hankinta, vuokraus ja hallinta keskitettäisiin yhdelle hankintayksikölle eli Senaatti-kiinteistöille. Tämä kasvattaisi Senaatti-kiinteistöjen roolia. Valtion omien tilojen käyttö säädettäisiin ensisijaiseksi.”

- ”Jatkossa virastojen ja laitosten tulisi vuokrata tarvitsemansa toimitilat ensisijaisesti valtion omistamista tai, jos on olemassa perusteltu syy, valtiolle ulkopuoliselta vuokratuista tiloista. Ehdotettava sääntely selkeyttäisi myös Senaatti-kiinteistöjen asemaa toimitilojen hallinnoijana, vuokraajana ja tila-asiantuntijana.”

- ”Esitys mahdollistaisi valtion vuokrajärjestelmän uudistamista koskevan valtiovarainministeriön työryhmän (29/2014) ehdotusten toimeenpanon ja siirtymisen valtion vuokrajärjestelmässä omakustannusperiaatteen käyttöön Senaatti-kiinteistöjen vuokrien määrittämisessä.”

Edellä mainitun asetuksen ja sen taustamuistion perusteella vaikuttaa siltä, että asetuksella on luotu ja pyrittykin luomaan Senaatti-kiinteistölle aikaisemmasta olennaisesti poikennut rooli valtion toimitilojen hallinnoijana ja vuokraajana.

Valtioneuvoston kotisivuilla valtioneuvoston yleisistunnossa 19.3.2015 tehtyä päätöstä kuvattiin muun ohella seuraavasti:

> ”Asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankintaa, vuokraamista ja hallintaa keskitetään. Toimitilojen vuokraus ja hallinta keskitetään Senaatti-kiinteistöille. Toimitilahankkeiden taloudellisuuden arvioinnin edellytyksiä parannetaan ja valtion omien tilojen käyttö säädetään ensisijaiseksi.”

Valtioneuvoston teettämässä selvityksessä (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2018) edellä mainitun asetuksen vaikutuksia Senaatti-kiinteistöihin on luonnehdittu esimerkiksi seuraavasti:

> ”Vuokramallin muutoksen yhteydessä muutettiin asetuksella myös Senaatin asemaa suhteessa sen valtiovuokralaisiin; vuokralaisilta poistui mahdollisuus tehdä itse sopimuksia suoraan muiden vuokranantajien kuin Senaatin kanssa. Senaatti sai näin ollen monopoliaseman suhteessa valtioasiakkaisiinsa.”
>
> ”Senaatti on monopoliasemassa suhteessa asiakkaisiinsa, mistä on säädetty valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta. Monopoli-

asemalla tarkoitetaan sitä, että asiakkaiden täytyy vuokrata tilansa Senaatin kautta.”

Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla.

Asetusten antamiseen valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa. Tämä rajaa jo sinänsä asetuksenantajan toimivaltaa. On pohdittava, sisältääkö laki perussäännökset niistä asioista, joita asetuksenantovaltuus koskee (Lainkirjoittajan opas, kohta 13.5).

Olen omasta aloitteestani käynnistänyt Senaatti-kiinteistöjen oikeudelliseen asemaan liittyvän selvityksen (EOAK/6870/2019), joka on edelleen käynnissä. Keskeiset valtion vuokrajärjestelmään liittyvät oikeudelliset ongelmat, joilla saattaa olla merkitystä myös nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen kannalta, ilmenevät edellä olevasta linkistä aukeavasta 7.1.2020 valtiovarainministeriölle lähettämästäni selvitys- ja lausuntopyynnöstä.

Vaikka mainitun oman aloitteen käsittely siis onkin vielä vireillä, otan jo tässä lausunnossani perustuslakivaliokunnalle esille joitain asiaa koskevistani alustavista käsityksistäni. Näin siksi, koska osittain kysymyksenasettelut ovat luonteeltaan valtiosääntöisiä, ja – kuten jäljempänä esitän – yksi perusongelma asiassa on juuri siinä, että puheena olevista asioista ei ole olemassa perustuslakivaliokunnan, tai ylipäätään lainsäätäjän kannanottoja. Perustuslakivaliokunnan mahdollinen kannanotto valtion vuokrajärjestelmän perusteista olisi keskeisen tärkeä oman aloitteeni käsittelyn kannalta.

Valtiovarainministeriö on selvityspyyntöni johdosta 12.3.2020 antamassaan lausunnossa VN/1471/2020 (liite 2) todennut hallinta-asetuksen osalta muun ohella seuraavaa:

- ”Nk. hallinta-asetuksella (242/2015) ei ole säädetty eikä ole ollut tarpeenkaan säätää tarkemmin Senaatti-kiinteistöjen tehtävästä, koska siitä on säädetty riittävällä tavalla liikelaitoslaissa (2 §).”

- ”hallinta-asetuksessa ei säädetä valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteista. Tätä koskevat säännökset sisältyvät liikelaitoslakiin, jonka 2 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöt -liikelaitoksen tehtävänä on *”tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja 1 §:ssä tarkoitetuille virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia valtion kiinteistövarallisuudesta*”.

- ”Valtiovarainministeriö katsoo, että liikelaitoslain 2 §:ssä säädetty *”huolehtia hallinnassaan olevasta kiinteistövarallisuudesta”* kattaa lii-

> ketaloudellisesti perusteltavissa olevan toiminnan, myös vuokrauksen. Tästä toimintakokonaisuudesta säädetään liikelaitoslaissa ja linjataan valtioneuvostotason kiinteistö- ja toimitilastrategioissa.”

Asetuksen antamisen edellytyksenä olevalla perussäännöksellä tarkoitetaan sitä aineellista lain säännöstä, jota alemman asteisella norminannolla tarkennetaan. Perussäännöksen kirjoittamisessa tulisi huolehtia siitä, ettei asiasta säätäminen jää käytännössä kokonaan asetuksen varaan. Valtuussäännöksen ja perussäännöksen välille tulisi muodostua eheä tulkinnallinen kokonaisuus sen osalta, mitä alemman asteisissa säännöksissä voidaan säätää. Asetuksenantovaltuuden ylittäminen merkitsee sitä, että sääntely kyseisiltä osin on lainvastaista, eikä myöskään vastaa perustuslain 80 §:ssä säädettyä vaatimusta. Valtuudet ylittäviä säännöksiä ei perustuslain 107 §:n nojalla saa soveltaa. (Veli-Pekka Hautamäki: Asetuksenantovaltuus ja asetuksenanto. Lakimies 2010 s. 213–217).

Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 33/2004 vp, s. 4).

Edellä todetun perusteella pidän liitteenä olevan valtiovarainministeriön lausunnon saatuanikin kyseenalaisena, onko hallinta-asetuksella voitu asetuksenantovaltuuden puitteissa säätää Senaatti-kiinteistöjen uudesta roolista ja monopoliasemasta valtion liikelaitoksena 1.1.2016 lukien. En myöskään havaitse sellaisia laissa olevia valtion vuokrausjärjestelmää tai ylipäätänsä in house -vuokrausta koskevia perussäännöksiä, joita asetuksen voitaisiin katsoa täydentävän. Vasta nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä esitetään lakiin mainintaa sopimusten käyttämisestä. Sen tarkemmin vuokrajärjestelmän perusteista kuten vuokran perimisestä tai sen suuruuden määräytymisestä ei nytkään esitetä säädettäväksi.

Professori Olli Mäenpään hallintovaliokunnalle nyt kysymyksessä olevasta hallituksen esityksestä antamassa asiantuntijalausunnossa on todettu muun ohella seuraavaa:

> ”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.”

Huomion arvoista on, että liikelaitoslain esitöissä on nimenomaisesti lähdetty siitä, ettei liikelaitoksilla ole palveluntuottajina monopolia valtioasiakkaisiin nähden. Liikelaitoslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on tältä osin todettu seuraavaa (HE 63/2010 vp, s. 8, korostus lisätty):

> ”Valtion virastot ja laitokset voisivat hankkia yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuen valtion liikelaitoksilta tarvitsemiaan palveluja. *Niillä olisi oikeus hankkia myös muilta tuottajilta kuin valtion liikelaitoksilta tarvitsemiaan palveluja.*”

Monopoliaseman luominen on siis ollut liikelaitoslain esitöistä ilmenevän lain tarkoituksen vastainen ratkaisu, joka on toteutettu hallinta-asetuksella.

Hallinta-asetuksen sisältöä on täsmennetty ja selitetty valtiovarainministeriössä laaditussa vuokrakäsikirjassa. Ministeriö on 10.12.2019 muuttanut aiemmin ohjeellisen vuokrakäsikirjan valtioneuvostosta annetun lain (175/2013) 7 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n nojalla määräykseksi.

Liitteenä 2 olevassa lausunnossaan valtiovarainministeriö on todennut vuokrakäsikirjan merkityksestä muun ohella seuraavaa:

> ”Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että vuokrakäsikirjan selkeän määräyksen tahallinen tai tuottamuksellinen rikkominen arvioidaan tarvittaessa rikoslain 40 luvun säännösten nojalla.”

Mikäli hallinta-asetuksen ja vuokrakäsikirjan muodostamaa virastoille pakottavaa säännöskokonaisuutta olisi edes vuokrajärjestelmän yleisten perusteiden tasolla käsitelty liikelaitoslain muuttamista koskeneena lakiesityksenä eduskunnassa, lopputulos olisi saattanut olla toisenlainen kuin nyt. Nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys rakentuu 1.1.2016 hallinta-asetuksella luodun järjestelmän varaan, vaikka järjestyksen pitäisi nähdäkseni olla päinvastainen. Asetuksen tulisi perustua lakiin, jossa olisi säädökset järjestelmän perusteista.

2. Johtaminen ja vastuunjako

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimissa. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Virkavastuuseen kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu. Rikoslain 40 luku sisältää säännökset virkarikoksista.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan mukaan *virkamiehellä* tarkoitetaan henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa virka- tai siihen rinnastettavan palvelussuhteen osapuolena mainitaan edellä todetuin tavoin myös valtion liikelaitos. Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos kuten sen ehdotettu tytärliikelaitoskin olisi. Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden palvelussuhteet ovat työsuhteita eikä niiden katsota lainkohdassa tarkoitetuin tavoin rinnastuvan virkasuhteisiin.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaan *julkisyhteisön työntekijällä* tarkoitetaan kyseisessä rikoslain luvussa henkilöä, joka on työsopimussuhteessa pykälän 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen taikka yliopistoon. Senaatti-kiinteistöjen työntekijät ovat näin ollen lainkohdassa tarkoitettuja julkisyhteisön työntekijöitä.

Rikoslain 40 luvun 12 §:ssä on soveltamisalasäännös. Siinä määrätään luvun rangaistussäännösten soveltuvuudesta varsinaisten virkamiesten ohella rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksessä tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Kaikki virkarikokset eivät siten koske kaikkia henkilöryhmiä, vaan vastuun laajuus vaihtelee eri henkilöryhmissä.

Kaikkiin yleisiin virkarikoksiin voivat syyllistyä rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa mainitut virka- ja siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa olevat, pykälän 2 kohdassa tarkoitetut julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt sekä pykälän 5 kohdassa tarkoitetut julkista valtaa käyttävät henkilöt.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa tarkoitetut julkisyhteisön työntekijät voivat syyllistyä vain rikoslain 40 luvun 1–3 §:n lahjusrikoksiin ja 5 §:ssä tarkoitettuihin virkasalaisuuden rikkomisrikoksiin. Myös julkisyhteisön työntekijät ovat siis virkarikosoikeudellisessa vastuussa tietyiltä osin, mutta vastuun ulottuvuus on olennaisesti suppeampi kuin virkamiehillä.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 9 §:n mukaan liikelaitoksessa on toimitusjohtaja, johon sovelletaan, mitä osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 17–20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta. Liikelaitoksella on myös hallitus.

Työnantajan direktio-oikeuden keskeisenä haltijana toimitusjohtaja ei ole yhtiön tai liikelaitoksen ”palveluksessa” eikä kysymys ole työsuhteesta. Myöskään liikelaitoksen hallituksen jäsenet eivät ole työsuhteessa tai muussakaan palvelussuhteessa liikelaitokseen. Liikelaitoksen hallituksen jäsenet kuuluvat kuitenkin rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen julkista luottamustehtävää hoitavien henkilöiden joukkoon ja ovat sitä kautta rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.

Liikelaitoksen toimitusjohtajan osalta kysymys virkarikosoikeudellisen vastuun ulottuvuudesta vaikuttaa epäselvältä. Toimitusjohtajaa pidetään yleensä, ainakin yhteisöissä ja säätiössä, toimielimenä, mutta

kysymyksen ei silti voitane katsoa olevan sellaisesta luottamustehtävästä tai luottamushenkilöstä, jota rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa tarkoitetaan. Laillisuusperiaatteesta aiheutuvat vaatimukset huomioon ottaen on mahdollista, että Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja jää kokonaan virkarikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle. Tiedossani ei ole asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä.

Vuokralaisvirastojen johto ja henkilökunta toimivat yleensä virkasuhteissa ja osa virkamiehistä käyttää tehtävissään myös merkittävää julkista valtaa. Heihin voidaan soveltaa kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä.

Senaatti-kiinteistöjen toimintaan liittyvää vastuun kohdentumisen epäsymmetriaa on käsitelty 15.4.2020 antamassani kanteluratkaisussa (EOAK/777/2019), jossa olen todennut muun ohella seuraavaa:

> ”Pidän oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka edellä todetuin tavoin valtion organisaation sisällä vallitsee vuokralaisena toimivan viraston johdon ja vuokranantajana toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. Tätä epäsymmetriaa korostaa edelleen se, että toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvät viraston johdon toimintamahdollisuudet suhteessa liikelaitokseen ovat valtion vuokrajärjestelmän rakenteesta ja toimenpiteiden vuokravaikutuksista johtuen hyvin rajalliset. Liikelaitoksen työntekijät voivat ilman syytteen uhkaa laiminlyödä sellaisia kiinteistön omistajalle kuuluvia toimenpiteitä, joiden tekemättä jättämisestä toimitiloissa toimivan viraston johto voi joutua jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen antaessaan toiminnan jatkua kyseisissä tiloissa.
>
> Yleensä lähdetään siitä, että ankarimman vastuun tulisi kohdentua tahoon, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää ja määrätä tarvittavista toimenpiteistä ja myös resurssien käytöstä. Valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvissä kysymyksissä ankarimmat vastuut näyttävät kuitenkin tämän lähtökohdan vastaisesti kohdistuvan tiloja käyttävien virastojen esimiehiin, joiden toimintamahdollisuudet valtion vuokrajärjestelmän rakenteista johtuen ovat käytännössä usein vähäiset.”

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan. Tätä kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119/I).

Suomen hallitusmuodon perusrakenteisiin kuuluvan parlamentaarisen ministerivastuun ja ministeriöille määriteltyjen hallinnonalojen kannalta on ongelmallista, mikäli puolustusministeriön hallinnonalalle kuuluvat maanpuolustuksen tarpeisiin käytettäviin kiinteistöihin liittyvät kysymykset viime kädessä kuuluvat valtiovarainministeriön ohjausvallan piiriin. Oikeudellisen ja poliittisen vastuun kohdentaminen oikeaan

ministeriöön ja ministeriin saattaa tytärliikelaitoksen hallinnassa olevien kiinteistöjen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvissä ongelmatapauksissa olla tällaisessa järjestelyssä hankalaa. Itsenäisenä liikelaitoksena, eikä siis ehdotuksessa tarkoitettuna tytärliikelaitoksena, Puolustuskiinteistöt kuuluisi lähtökohtaisesti puolustusministeriön hallinnonalalle ja toimisi siten puolustusministeriön ohjauksessa. Vastuukysymysten osalta tämä järjestely olisi selkeämpi.

Poikkeusolosuhteet ovat osoittaneet, että julkishallinnon tehokkuus ja kyky nopeaan toimintaan riippuvat myös hallinnon rakenteista ja niistä juridisista vastuunjaoista, joihin toiminta parlamentaariseen järjestelmään perustuvassa oikeusvaltiossa viime kädessä perustuu. Kun toiminnan ohjaus ja päätöksenteko hajaantuvat eri tahoille hallinnon toimintakyky yleensä heikkenee ja vastuulinjat hämärtyvät. Sotilaallista toimintaa tunteville edellä todettu on yleensä itsestään selvää. Sen vuoksi onkin yllättävää, että juuri Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen kohdalla ollaan päätymässä kahden ministeriön ja kahden liikelaitoksen hallintomalliin siitäkin huolimatta, että hallituksen esityksen perustelujen (s. 11) mukaan *”turvallisuustilanteeseen ja sen muuttumiseen kytkeytyvät näkökulmat puoltavat sitä, että valtion kiinteistöhallinnossa tulisi vähentää erillisten toimijoiden määrää...”*

Kuten hallituksen esityksessä (s. 19) on todettu, Puolustushallinnossa kiinteistöt ja tilat ovat osa Puolustusvoimien operatiivista suorituskykyä ja sen turvaamista. Edellä kohdassa 1 selostetun laillisuusvalvonnassa todetun epäsymmetrian välttämiseksi olisi sen vuoksi tarpeellista, ja myös sopusoinnussa perustuslain 68 §:n 1 momentin kanssa, jos kiinteistöhallinnosta vastaisi puolustushallinnossa taho, joka on vastuussa myös Puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä ja toimintakyvystä. Ellei tähän ratkaisuun kuitenkaan päädytä, eri ministeriöiden toimivallan rajoista tulisi säätää laissa niin selvästi, ettei tulkintaerimielisyyksille jäisi sijaa. Hallituksen esitys jättää tässä suhteessa toivomisen varaa eikä se näyttäisi täyttävän perustuslain 68 §:n 1 momentin asettamia vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta on Metsähallituksen ohjausta koskeneessa lausunnossaan (PeVL 1/2016 vp, s. 4) todennut seuraavaa:

> ”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.”

Hallituksen esityksen (s. 33 ja 49) mukaan puolustusministeriön Senaatti-kiinteistöjen tytärliikelaitokseen kohdistuva ohjaustoimivalta määrittyisi puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen tehtävien perusteella. Puolustusvoimien tehtävänä mainitun pykälän perusteella on Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuu-

luvat maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen; kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen; sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen. Lisäksi Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Edellä lueteltujen Puolustusvoimien tehtävien liittyminen myös kiinteistöjen hallintaan on sinänsä selvää. Ministeriöiden välisen ohjaustoimivallan ja vastuunjaon tarkkarajaisena perusteena yleisen tason tehtävänkuvausta tuskin kuitenkaan voidaan pitää. Esityksen mukaan (HE s. 50) ministeriöiden (valtiovarain- ja puolustusministeriöiden) *”välillä olisi tarkoituksenmukaista laatia tai muutoin sopia ohjaukseen liittyvistä menettelyistä käytännön tasolla”*. Asia jää esityksessä hyvin täsmentymättömälle tasolle.

Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittamiseen liittyvät tarpeet ja niiden täyttämiseen liittyvä pyrkimys ohjaustoimivallan käyttöön saattaa käytännössä jäädä tehottomaksi, mikäli valtiovarainministeriö, jolla olisi myös Puolustuskiinteistöjen hallituksen jäsenten erottamistoimivalta (HE s. 38), on asiasta eri mieltä.

Ohjaustoimivallan ja vastuuasemien tarkka määrittely on tärkeää laillisuusvalvonnan ja rikosvastuun toteuttamisen kannalta. Poliisihallintoa koskeneet rikosprosessit ovat osoittaneet, ettei ketään voida hallinnon ylemmillä tasoilla tuomita, vaikka lakia ei olisikaan noudatettu, jos vastuulinjoja ja vastuuasemia ei ole määritelty riittävän selvästi. Kun rikosprosessiin joudutaan, vastuuasemien tulee laillisuusperiaatteen vaatimuksista johtuen olla yksiselitteisen selkeästi määriteltyjä. Käytäntö on osoittanut, ettei vastuunjaosta sopimisella tai muulla soft law -tyyppisellä sääntelyllä ole virkarikosvastuun kannalta merkitystä. Matriisityyppiset organisaatiorakenteet ja nykyisin julkishallinnon työjärjestyksissä esiintyvät muodikkaat ilmaisut kuten ”prosessinomistaja” ovat käytännössä omiaan hämärtämään virkavastuun kohdentumista.

Jos esitutkinnassa ja rikosprosessissa jouduttaisiin lähestymään vastuukysymyksiä sen pohjalta, mitä kulloinkin on katsottu tarkoituksenmukaiseksi sopia tehtävienjaosta ja vastuista ministeriöiden välillä ja liikelaitosten kesken, oltaisiin mahdottoman tehtävän edessä. Sopimiset ja yhteiset linjaukset eivät ole rikoslain 40 luvussa tarkoitettuja säännöksiä ja määräyksiä eikä niihin voida perustaa virkarikosvastuuta.

Olen puolustus- ja hallintovaliokunnalle antamissani lausunnoissa, joista ainakin jälkimmäinen on havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunnan käytössä, viitannut apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedtin

31.12.2008 ja apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin 21.12.2016 antamiin ratkaisuihin (1515/4/06 ja 5377/4/15), jotka ovat koskeneet räjähteiden varastoinnin ongelmia Puolustusvoimissa. Ratkaisuista ilmenevillä periaatteellisilla kysymyksillä on nähdäkseni hallituksen esityksen arvioinnissa merkitystä, kun pohditaan perustuslain 68 §:n 1 momentissa tarkoitetun vastuun kohdentumista eri ministeriöihin. Mahdollisen räjähdyksen sattuessa laukeavat vääjäämättä myös vastuukysymykset ministeriöidenkin välillä.

Kaiken edellä todetun perusteella päädyn siihen, että valtion vuokrajärjestelmässä on valtiosääntöisiä ongelmia, jotka eivät liity vain nyt kysymyksessä olevaan hallituksen esitykseen vaan ennen muuta siihen, että nykyinen valtion vuokrajärjestelmä perustuu edellä mainittuun hallinta-asetukseen eikä lakiin. Nyt kysymyksessä oleva hallituksen esityksen hyväksyminen ei ratkaisisi tätä ongelmaa.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

Liitteet:
1. Hallinta-asetuksen taustamuistio 12.3.2015
2. Valtiovarainministeriön lausunto 12.3.2020 (VN/1471/2020)