Teuvo Pohjolainen
4.6.2020

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (31/2020)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä lait valtion liikelaitoksista annetun lain, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain, sähkömarkkinalain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta. Samalla puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki esitetään kumottavaksi.

Hallituksen esitys tarkoittaa, että valtion kiinteistövarallisuus olisi jatkossa keskitetty kahteen liikelaitosorganisaatioon: Nykyiseen Senaattikiinteistöt -liikelaitokseen ja sille perus-

tettavaan uuteen tytärliikelaitoksena toimivaan Puolustuskiinteistöihin. Yhdessä nämä muodostaisivat tässä laissa tarkoitetun Senaattikonsernin. Senaattikiinteistöjen omistajahallinnassa nykyisin oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirrettäisiin Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin valtaosin Puolustuskiinteistöihin ja joiltain osin Senaattikiinteistöihin. Senaattikiinteistöt vastaisi jatkossakin valtion muiden tila-asiakkaiden palveluista.

Ehdotettava uusi laki Senaattikiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä olisi laitoskohtainen erityislaki, johon sisältyisivät valtion omistamien puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointia koskevat säännökset sekä Senaatti-konsernia ja Senaatti-kiinteistöjä koskevat liikelaitoskohtaiset säännökset. Uudistuksen yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi myös eräitä valtion liikelaitoksista annetun lain säännöksiä.

Esitys liittyy esityksiin valtion vuoden 2020 lisätalousarvioksi ja vuoden 2021 talousarvioksi.

2 Esityksen tavoite

Valtion kiinteistötoimen tavoitteena on tuottaa virastojen toiminnalle tarkoituksenmukaiset tilat mahdollisimman kustannustehokkaasti. Liikelaitosmallin (Senaattikiinteistöt) myötä toteutettu valtion keskitetty kiinteistönomistus on osoittautunut toimivaksi. Sillä on varmistettu kaikkia hallinnonaloja ja kokonaistaloudellisuutta ajatellen kiinteistöjen riittävä ylläpito, kiinteistöjä koskevien riskien hallinnan keskittäminen, tarvittavat investoinnit ja kiinteistöjen elinkaaren aikainen tehokas hyödyntäminen. Keskitetty toimintamalli on mahdollistanut vahvan kiinteistöosaamisen ja erikoistumisen. Keskitetyssä mallissa investoinnit voidaan tehdä oikea-aikaisesti liikelaitoksen kautta ja maksaa ne pidemmällä aikajänteellä vuokrina takaisin. Tämä helpottaa virastojen ja laitosten talouden suunnittelua ja budjetointia, kun toimitilakustannukset ovat sopimusperusteisesti määritettyjä ja vuokran muodossa tasaisesti maksettavia.

Yhtenäisessä omistajahallinnassa on voitu toimeenpanna myös koko valtionhallintoa koskevia kiinteistö- ja toimitilastrategioita ottaen huomioon virastojen ja laitosten yhdenvertainen

kohtelu ja valtion kokonaisetu. Yhtenäisen omistajahallinnan tavoitteena on hallita valtion kiinteistöihin liittyviä riskejä kokonaisvaltaisesti samassa konsernirakenteessa. Liikelaitoskonsernin yhteisten palveluiden tuottamisessa lähtökohtana on osaamiskeskittymä, joka tuo hyötyjä koko valtionhallinnolle mm. valmiuden ja turvallisuuden osalta. Vaikka liikelaitokset olisivat omia hankintayksiköitä, tehokkaalla yhtenäisellä hankintatoimella ja yhteisillä hankinnoilla pyrittäisiin saamaan synergia- ja taloudellisia hyötyjä. Toisilleen konsernin liikelaitokset tuottaisivat palvelut saman oikeushenkilömuodon sisällä ilman kilpailutusta kirjanpitolain edellyttämällä tavalla ja sisäistä hinnoittelua noudattaen. Lisäksi muitakin palveluita keskittämällä voidaan hillitä toimitilakustannusten nousua.

Puolustusvoimien tilakanta ja käyttö poikkeavat merkittävästi muiden valtionhallinnon toimialojen tilatarpeesta ja käytöstä. Puolustusvoimien toimialalla suurin osa toimitiloista on muuta kuin tyypillistä toimistotilaa, erikoistiloja on paljon ja lisäksi suuri osa niistä sijaitsee suljetuilla alueilla ja tilojen käyttöä määrittää sotilaallisen toiminnan erityistarpeet. Tämän takia tilakantaa ja sen käyttöä tulee suunnitella pitkäjänteisesti. Esimerkiksi nykyinen Puolustusvoimien strategiakausi, jolla hankkeita suunnitellaan ja arvioidaan, jatkuu vuoteen 2035. Monet kiinteistöinvestoinneista ovat samalla suoraan liitännäisiä strategiakaudella tehtäviin asejärjestelmä- ja kalustohankintoihin.

Puolustusvoimien käytössä oleva rakennettu kiinteistöomaisuus on siis hallituksen esityksen mukaan tarkoitus koota Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitokseen. Puolustuskiinteistöt olisi Senaatti-kiinteistöjen tytärorganisaationa toimiva liikelaitos. Senaattikiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevat säädökset esitetään koottavaksi uuteen laitoskohtaiseen lakiin. Laitoskohtaisessa laissa säädettäisiin siten muodostuvasta Senaattikonsernista ja konsernirakenteen toiminnoista. Laitoskohtainen laki olisi erityislaki suhteessa yleislakina toimivaan liikelaitoslakiin. Yleislaista ehdotetaan samalla siirrettäväksi kaikki nykyiset Senaattikiinteistöä koskevat laitoskohtaiset säännökset uuteen laitoskohtaiseen lakiin. Tytärliikelaitosrakennetta ei ole arvioitu tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää yleislain puolelle. Tytärliikelaitosrakenteen säätäminen liikelaitoskohtaisesti mahdollistaa kulloinkin toimialan erityistarpeiden huomioimisen yleiseksi rakenteeksi säädettävää mallia paremmin. Konsernin muodostava Metsähallitus on vastaavasti säädetty liikelaitoskohtaisella erityislailla.

Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhtenä lähtökohtana on hillitä Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousua. Samalla Senaattikiinteistöjen muiden asiakkaiden asema ei tulisi

heikentyä. Näiden tavoitteiden varmistamiseksi osa emo- ja tytärliikelaitoksen asiakkaille tuottamista ja liikelaitoskonsernin itse tarvitsemista palveluista on tarkoitus tuottaa keskitetysti. Yhteisten palveluiden ja toimintojen toimivuudesta vastaisi Senaattikiinteistöt emoliikelaitoksena ja palveluita tuotettaisiin joko Senaattikiinteistöissä tai Puolustuskiinteistöissä liikelaitoskonsernin sisällä kulloinkin tehokkaimmaksi katsotuilla järjestelyillä ja tuotantovastuilla. Puolustuskiinteistöt tuottaisi resurssiensa puitteissa esim. valmiuteen ja varautumiseen liittyviä konsernin yhteisisiä palveluita liikelaitoskonsernille ja koko valtionhallinnolle.

konsernirakenteen myötä talousarviotalouden ja Senaattikiinteistöjen välisiin vastuisiin ei tulisi juurikaan muutoksia. Puolustuskiinteistöt vastaisi sitoumuksistaan ensi sijassa itse ja mikäli se ei tähän kykenisi, vastaisi näistä Senaattikiinteistöt. Talousarviotalouden vastuu olisi siten jatkossakin toissijaista suhteessa liikelaitosten vastuisiin.

Eduskunnan ohjauksen muodostumista selkeytettäisiin siten, että liikelaitoslaissa säädetyn mukaisesti eduskunta hyväksyisi jatkossa liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toiminnantavoitteet. Voimassa olevassa laissa näitä ei ole ollut, vaan eduskunnan ohjaus on tältä osin johdettu suoraan perustuslain 84 §:stä. Eduskunta asettaisi mainitut tavoitteet talousarviokäsittelyssä muun ohjauksensa ohella. Esitykset Senaattikiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen ohjauksesta tehtäisiin yhdellä esityksellä valtionvarainministeriön hallinnonalan pääluokassa. Eduskunnan suostumus lainanottoon, investointien enimmäismäärä sekä tulevien vuosien sitoumusten valtuudet annettaisiin Senaattikiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen osalta yhteisesti Senaattikonsernin tasolla. Ohjaavien ministeriöiden tehtävänä olisi eduskunnan päätettyä talousarviosta antaa liikelaitoksia koskien tarkemmat palvelu- ja tulostavoitteet sekä tuloutustavoitteet. Valtuuksien ja suostumusten tarkempi kohdentaminen tapahtuisi Senaattikonsernissa Senaattikiinteistöjen päätöksellä eduskunnan hyväksymissä rajoissa ja asetettavat tavoitteet huomioon ottaen ja Puolustuskiinteistöt päättäisi osaltaan valtuuksista näiden puitteissa.

3 Esityksen suhde perustuslain sääntelyyn

On huomattava, että Senaatti-kiinteistöjä koskeva sääntely ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, ei liioin valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista koskeva lainsäädäntö. Hallituksen esityksellä on kuitenkin useita kytkentöjä perustuslain sääntelyyn. Ensinnäkin ehdotus on merkityksellinen suhteessa valtion liikelaitoksia koskevaa PeL 84,4 §:ää. Huomioon on syytä ottaa myös ministeriöiden toimialaa koskeva PeL 68 §, valtion lainanottoa koskeva PeL 82 § sekä valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista sääntelevä PeL 92 §.

Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaan valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain lähtökohtana on, että merkittävät maaomaisuuden luovutukset edellyttävät eduskunnan suostumusta (HE 1/1998 vp, s. 143/II). Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) on asiaa koskeva valtuutusluonteinen yleislaki, jossa luovutustoimivaltaa on osoitettu valtio-oikeushenkilön sisällä valtioneuvostolle, ministeriöille sekä valtion virastoille ja laitoksille, mukaan lukien valtion liikelaitokset. Sanottua luovutuslakia ei tässä yhteydessä olla muuttamassa.

Lisäksi esitys sivuaa PeL 124 §:ssä säänneltyä julkisten hallintotehtävien hoitamista koskevaa säännöstä. Koska molemmat liikelaitokset ovat osa valtiota, en pidä kuitenkaan tarpeellisena tarkastella PeL 124 §:n asettamia vaatimuksia. Säännös kuitenkin lähtökohtaisesti edellyttää, että liikelaitoksen johto on rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut, että hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu perusoikeusvaikutusten sekä niiden yhteiskunnallisten ongelmien erittely, joita ehdotetulla lainsäädännöllä pyritään ratkaisemaan, tai niiden tavoitteiden esittelyä, joiden toteutumista ehdotetun lainsäädännön oletetaan edistävän (ks. PeVL 60/2014 vp). Tällaista systemaattista arviointia en havainnut.

Hallituksen esityksen mukaan molemmat liikelaitokset (Senaattikiinteistöt ja sen tytärliikelaitoksena toimiva Puolustuskiinteistöt) olisivat perustuslain 84,4 §:ssä tarkoitettuja valtion liikelaitoksia. Perustuslaista ei johdu esteitä sille, että valtion liikelaitoksen liiketoimintaa harjoitetaan liikelaitoskonserniin kuuluvissa tytäryhtiöissä kuten nyt ehdotetaan.

Perustuslain 84 § asettaa kuitenkin eräitä reunaehtoja valtion liikelaitosten sääntelylle. Sen 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Edelleen perustuslain mukaan liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Tämän säännöksen nojalla liikelaitosten asema valtion talousarviossa voi perustua nettobudjetointiin. Lisäksi po. momentin mukaan eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Tämä säännös antaa eduskunnalle toimivallan tehdä erityisiä, liikelaitosten palvelu- ja toimintatavoitteita koskevia päätöksiä talousarviopäätöksen yhteydessä.

Ehdotettu uudistettu Liikelaitoslain 1 § määrittelee liikelaitoksen toteamalla, että ” Tätä lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen”. Senaattikiinteistöt tai puolustuskiinteistöt eivät kuitenkaan ole liiketoimintaa harjoittavia valtion laitoksia, vaan lähinnä palvelulaitoksia. Tämä on itse asiassa sopusoinnussa EU:n komission tekemän tulkintaratkaisun kanssa. EU:n komission 11.12.2007 tekemällä päätöksellä (C 7/2006), 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 Suomessa liiketoimintaa harjoittavien liikelaitosten (Tieliikelaitos, Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos) yhtiöittämiseen ja nykyisen liikelaitoslain säätämiseen vuonna 2010. Tuolloin laissa kumottiin mm. aikaisemman lain säännös, jonka mukaan valtion liikelaitokset harjoittavat liiketoimintaa.

> Nyt ehdotettu muutos liikelaitoslakiin tarkoittaa siis palaamista muotoiluun, joka oli ongelmallinen ja johti EU:n komission 2006 tekemään päätökseen. Onko tarkoitus jättää komission tulkintaratkaisu huomiotta, jää epäselväksi.

Lakiehdotuksen mukaan Senaattikiinteistöt ja sen tytärliikelaitoksena toimiva Puolustuskiinteistöt kuuluisivat valtiovarainministeriön hallinnonalalle, ja valtiovarainministeriö vastaisi niiden ohjauksesta ja valvonnasta. Puolustusministeriö kuitenkin ohjaisi Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tämä sisältää 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 asiat viime kädessä kuuluvat valtiovarainministeriön ohjausvallan piiriin. Oikeudellisen ja poliittisen vastuun kohdentaminen oikeaan ministeriöön ja ministeriin saattaa tytärliikelaitoksen hallinnassa olevien kiinteistöjen osalta jäädä epäselväksi.

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

> ”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.”

Esillä oleva hallituksen esitys on mielestäni ongelmallinen PeL 68,1 § sekä edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen, sillä toimivallan rajoissa on ilmeistä tulkinnanvaraisuutta.