Janne Salminen 3.6.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

Ehdotus

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

2. Ehdotuksen mukaan valtion rakennettua kiinteistövarallisuutta hallinnoitaisiin hatkossa 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 hallinnassa oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus puolestaan siirrettäisiin Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin valtaosin Puolustuskiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt -liikelaitos vastaisi valtion muiden tila-asiakkaiden palveluista. Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä olisi valtion 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 valtiosääntöoikeudellista arviointia

5. Kysymys on periaatteellisesti tärkeästä lainsäädäntöhankkeesta. Perustuslain kannalta liikelaitoksia koskeva sääntely kytkeytyy ennen kaikkea valtiontaloutta koskevaan säänte-

ly kehikkoon. Lisäksi ehdotuksessa on liittymäkohtia perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn. Samoin siinä nousee esiin hallintotehtävän siirtoa koskevat kysymykset.

6. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ei sinänsä ole huomautettavaa siitä, että muodostettaisiin valtion liikelaitosmuodossa toimimaan Puolustuskiinteistöt tavalla tai toisella Senaatti-kiinteistöstä erillisenä, kuten tässä sen tytärliikelaitoksena samassa konsernissa.

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

8. Liikelaitos-instituutio oli aikaisemmin laajemmassa käytössä, mutta erinäisten julkishallinnon myös hallinnolliseen organisoitumistapaan ulottuneiden yksityistämistendenssien myötä liikelaitoksia muutettiin osakeyhtiömuodossa toimiviksi. Liikelaitos-instituutio sinänsä on osa yksityistämiskehitystä myös, etenkin niin, että usein liikelaitostaminen on toiminut myös eräänlaisena virastomuodossa hoidetun liiketoiminnan yhtiöittämisen välivaiheena. Tämä on merkinnyt yksityisoikeudellisten tarkoitusperien, toimintatapojen ja menettelyjen kulkeutumista toimintaan, jonka painopisteet ovat perinteisesti olleet hallinnollisia ja hallinto-oikeudellisesti keskeisesti rajattuja. Valtion liikelaitos -instituution käyttöön on liittynyt ongelmia Euroopan unionin valtion tukilainsäädännön kannalta. Nykyinen lainsäädäntö on uudistettu ennen kaikkea se silmällä pitäen (VaVM 33/2010 vp).

9. Nykyisin valtion liikelaitoksina toimivat Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus. Metsähallitusta koskee liikelaitoksena 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.

13. Lisäksi katson, että ehdotus täyttäisi myös perustuslain 82.1 §:n valtion lainanotosta päättämiselle asetetut vaatimukset eduskunnan suostumuksesta, josta ilmenee lainanoton enimmäismäärä.

14. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ehdotetun lain 8 § voidaan mielestäni katsoa olevan linjassa perustuslain 92.2 §:n omaisuuden luovuttamista koskevien taustaperiaatteiden kanssa (HE 1/1998 vp, s. 143–144).

15. 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 ”ministeriöhallinnolle 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.” On tosin huomattava, että tämä lausuttiin tilanteessa, jossa siltä osin kuin Metsähallitus kuului ympäristöministeriön valvontavaltaan, Metsähallituksella myös oli julkinen hallintotehtävä, jonka ohjauksesta ja valvonnasta oli kysymys. Tämä liittyy siihen, että Metsähallituksesta annetun lain mukaan maa- ja metsätalousministeriö tulosohjaa Metsähallitusta yleisesti ja ympäristöministeriö puolestaan tulosohjaa sitä julkisten hallintotehtävien osalta toimialallaan.

16. Tältä kannalta ei ole mielestäni ongelmatonta, 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 tulisi käsitykseni mukaan selkiyttää. Vaatimus ulottuu myös siihen organisoimistapaan, joka ilmenee Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ehdotetun lain 7.3 §:stä. 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 varaan (vrt. HE:n säätämisjärjestysperustelut ”Ministeriöiden välillä olisi tarkoituksenmukaista *laatia tai muutoin sopia* ohjauksen liittyvistä menettelyistä käytännön tasolla”). Käsitykseni mukaan sääntelyä on välttämätöntä täsmentää niin, että ministeriöille kuuluva ohjausvalta ilmenee yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti laista.

17. 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 valtion 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 valtion liikelaitoksen vastuihin, eduskunnan ohjaustoimivaltaan, kirjanpitoon, talouteen ja koko liikelaitoksen hallinnointiin.

18. 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 (edellinen asiakohta).

Erityislaissa *on muutenkin horjuvuutta, aina alkaen sen ensimmäisestä säännöksestä siinä, miten valtion liikelaitoksena toimiminen tuodaan esiin*. Tässä tulisi kauttaaltaan esiin, että kysymys on valtion liikelaitoksisuus; kysymys ei ole liikelaitoksista ja niiden sääntelystä tai (valtion) laitoksista ja niiden sääntelystä (kuten paikoin terminologisesti viitataan), vaan *valtion liikelaitoksista ja niiden sääntelystä*.

19. Oma lukunsa on, että sääntelyehdotuksen perusteella jää lopulta hieman epäselväksi, mitä viime kädessä merkitsee se, että liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti niissäkin tilanteissa, joissa sen toiminta on niin sanottua in house -toimintaa eli sen pääasiallista toimintaa. Kestävämpää olisi ajatella, että näiltä osin Senaat-

ti-konsernin keskeisenä toimintana on tuottaa valtiolle toimitilapalveluja ja huolehtia valtion toimitiloista, joihin kuuluu myös kulttuurihistoriallisesti sellaista arvokasta rakennuskantaa, joiden osalta toiminta ei ole palautettavissa vain liiketaloudellisiin perusteisiin. On selvä, että siltä osin kuin liikelaitos toimii kilpailutilanteessa markkinoilla tai tuottaa palveluita hyödynnettäväksi markkinoilla, palvelut on hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Muilta osin valtion liikelaitos ei toimi markkinoilla vaan tuottavat palvelujaan valtion virastoille ja laitoksille sekä muille sidosyksikköasemassa oleville asiakkaille.

20. Tällä on liityntää siihen, miten tulkitaan valtion liikelaitoksen osuutta mahdollisen julkisen tehtävän toteuttajana ja mahdollisesti julkisen hallintotehtävän toteuttajana.

Sääntelyehdotus lähtee näet siitä, että valtion liikelaitoksella ei olisi perustuslain 124 §:ssä julkisia hallintotehtäviä, joita voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain tiettyjen edellytysten täyttyessä (vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia).

Vertailukohdan tässä suhteessa tarjoaa Metsähallituksesta annetun lain 5 §. Lainaan sen tähän.

> Metsähallitus hoitaa ja käyttää sen hallinnassa julkisten hallintotehtävien hoitamista varten olevaa maa- ja vesiomaisuutta. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitetulla valtion maa- ja vesiomaisuudella ei ole tuottovaatimusta.
>
> Metsähallitus hoitaa sille säädetyt julkiset hallintotehtävät, joita ovat:
>
> 1) luonnonsuojelulaissa (1096/1996) sekä sen ja vuoden 1923 luonnonsuojelulain (71/1923) nojalla perustettuja luonnonsuojelualueita koskeviin säädöksiin perustuvat tehtävät, muut luontotyyppien ja lajien suojeluun liittyvät tehtävät sekä luonnonsuojelualueiden hankinta;
>
> 2) luonnonsuojelualueverkoston hoito ja käyttö sekä Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettujen muiden maa- ja vesialueiden sekä muun omaisuuden hoito;
>
> 3) luonnon virkistyskäyttöön liittyvien luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen sekä kulttuuriomaisuuden vaaliminen;
>
> 4) erämaalaissa (62/1991), kalastuslaissa (379/2015), kolttalaissa (253/1995), maastoliikennelaissa (1710/1995), metsästyslaissa (615/1993), vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004), pelastuslaissa (379/2011), poronhoitolaissa (848/1990), porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetussa laissa (986/2011) ja ulkoilulaissa (606/1973) säädetyt tehtävät;
>
> 5) riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen sekä metsästys- ja kalastuslupien myöntäminen;
>
> 6) Metsähallituksen erävalvonnasta annetussa laissa (1157/2005) tarkoitettu erävalvonta;
>
> 7) metsäpuiden siementen hankintaan ja varmuusvarastointiin liittyvät tehtävät.

Katson sinänsä, että valtion kiinteistö- ja toimitilapalvelun tuottaminen ei ole julkinen hallintotehtävä perustuslaissa tarkoitetulla tavalla, mutta rakennetun omaisuuden hallintoon liittyy samanlaisia kulttuuriomaisuuden vaalimiseen palautuvia piirteitä kuin Metsähallituksesta annetunkin lain osalta, jossa liiketaloudelliseen perustaan kytkeytyvä tuottovaatimus esimerkiksi ei vaikuta perustellulta. Metsähallitusta koskevassa laissa sinänsä on julkisen hallintotehtävään viittaavaa terminologiaa käytetty perustuslaillisesta käsitteestä

poikkeavalla tavalla, ja luettelo on sisältää muutakin kuin perustuslain mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista.

21. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ehdotetun lain 2.4 §:n mukaan

> Senaatti-kiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät. Puolustuskiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää.

Käsitykseni mukaan ehdotettu sääntely – olkoonkin, että voimassaoleva laki sisältää vastaavantyyppisen säännöksen – ei ole yhteensopiva sen kanssa, miten valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton on ajateltu tapahtuvan ja miten valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa on tarkoitus toimia. Jos sääntelyehdotuksella on tarkoitus viitata siihen, että valmiuslaissa käyttöönotettujen ja sovellettavien toimivaltuuksien johdosta päätöksentekovalta Senaatti-konsernissa on jakautunut säännösehdotuksessa tavoitellulla tavalla, kyseistä säännöstä tulisi täsmentää sen suuntaisesti.