Veli-Pekka Viljanen

HE 31/2020 vp LAIKSI SENAATTI-KIINTEISTÖISTÄ JA PUOLUSTUSKIINTEISTÖISTÄ SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 24.9.2020

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä 31/2020 vp ”erityisesti ministeriöiden välisen ohjaustoimivallan tarkkarajaisuudesta” (PuVP 20/2020 vp, 20.5.2020).

Ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Saman pykälän 2 momentin mukaan puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

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

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei perustuslaista johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen liittyy eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta (PeVL 1/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellessään hallituksen esitystä Metsähallinnon uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi kiinnittänyt huomiota tästä näkökulmasta maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön ohjausta koskevan sääntelyn epäselvyyteen ja ristiriitaisuuteen ja edellyttänyt sääntelyn selkeyttämistä tältä osin. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt tätä valtiosääntöoikeudellista huomautustaan lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen vaikuttavana (PeVL 1/2016 vp, s. 3-4).

Käsillä olevassa lakiehdotuksessa ohjaustoimivalta on jaettu valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välillä siten, että Senaatti-konsernin ”yleinen ohjaus” kuuluu valtiovarainministeriölle ja Puolustuskiinteistöjen ohjaus sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille ja sen määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin kuuluu puolustusministeriölle.

Esityksen perustelujen mukaan valtiovarainministeriö ohjaisi esimerkiksi yhteisiä palveluita sekä konsernitasoisten valtuuksien ja suostumusten käyttöä. Eduskunnan päätettyä talousarviosta valtiovarainministeriö päättäisi liikelaitoslain 6 §:n 2 momentin mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen ja koko konsernia koskevista tarkemmista tavoitteista ja puolustusministeriö Puolustuskiinteistöjen tavoitteista (HE, s. 33).

Pidän ehdotettua ohjaustoimivallan jakoa valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välillä perustuslain ministeriöitä koskevan sääntelyn kannalta mahdollisena. Mielestäni ohjaustoimivallan jaon perusteet on määritelty ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:ssä riittävän selvästi siten, ettei ohjaustoimivallan jaosta pitäisi syntyä merkittävää epäselvyyttä.

Ministeriöiden välisen toimivallan jaon kannalta pidän kuitenkin ongelmallisena 2 §:n 4 momentin säännöstä, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ”sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät”. Ministeriöiden päätösvalta on ilmaistu täysin rinnakkaisesti ilman kummankaan päätösvaltaan kohdistuvaa täsmennystä. Perustelujen mukaan säännös olisi pitkälti nykyisen liikelaitoslain 2 §:n mukainen (HE, s. 36). Kyseinen liikelaitoslain säännös koskee tältä osin kuitenkin vain varautumista poikkeusoloihin ja siinä puolustusministeriön toimivalta on täsmennetty koskemaan puolustuskiinteistöjä (”sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät”). Epätarkkana voidaan pitää myös saman momentin viimeistä virkettä, jonka mukaan Puolustuskiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilan-

teessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää. Lakitekstissä ei täsmennetä, mitä tarkoitetaan tässä yhteydessä normaaliolojen häiriötilanteella. Perusteluissa tätä tosin täsmennetään – termin normaalimerkityksestä poikkeavalla tavalla – koskemaan tilanteita, joissa tasavallan presidentti on tehnyt päätöksen puolustusvalmiuden kohottamisesta (HE, s. 36). Pidän myös jossain määrin epäselvänä, mitä kaikkea valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön päätösvaltaan 2 §:n 4 momentin mukaan kuuluu. Jos kyse olisi vain päätöksistä, jotka liittyvät valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttämiseen, ei valmiuslain lisäksi ole tarvetta sitä koskevalle erityissäännökselle, vaan asia ratkeaisi suoraan valmiuslain säännösten perusteella. Nähdäkseni ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin merkitys jääkin epäselväksi ja sääntelyä tulisi tältä osin selkeyttää.

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

Nähdäkseni ehdotettu sääntelymalli, joka rakentuu liikelaitoksen (Senaatti-kiinteistöt) ja sen tytärliikelaitoksen (Puolustuskiinteistöt) yhteiselle konsernirakenteelle (Senaatti-konserni), on sovitettavissa perustuslain 84 §:n 4 momentin säännöksen, jonka mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Hallituksen esityksessä on myös perustuslain kannalta asianmukaisesti turvattu eduskunnan ohjaustoimivalta (1. lakiehdotuksen 4 § ja 2. lakiehdotuksen 6 §).

Esityksessä ehdotetaan valtion liikelaitoksista annetun lain 6 §:n 1 momenttiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Perustelujen mukaan eduskunnan ohjauksen muodostumista ”selkeytettäisiin siten, että liikelaitoslaissa säädetyn mukaisesti eduskunta hyväksyisi jatkossa liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet”. Perustelujen mukaan voimassa olevassa laissa näitä ei ole ollut, vaan eduskunnan ohjaus on tältä osin ”suoraan johdettu perustuslain 84 §:ssä” (HE, s. 20).

Tältä osin on syytä huomauttaa, että perustuslain 84 §:n 4 momentissa säädetään suorasanaisesti, että eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Eduskunnan toimivalta perustuu siten jatkossakin perustuslain 84 §:n nimenomaiseen säännökseen. Kyse ei ole siten mistään sääntelyn ”selkeyttämisestä”, kun valtion liikelaitoksista annetussa laissa toistetaan samasanaisesti perustuslain 84

§:n 4 momenttiin sisältyvän säännöksen sisältö. Valtiosääntöistä estettä perustuslain säännöksen sisällön toistamiseen tavallisessa laissa säännöksen asiasisältöä muuttamatta ei luonnollisesti ole, vaikka oikeudellisesti sitä voidaan pitää tarpeettomana.