10.11.2020

Valtionhallinnon kehittämisosasto

Puolustusvaliokunnalle

Eduskunnan puolustusvaliokunnan pyytämä vastine perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta saada esittää vastineensa perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 34/2020 vp) johdosta. Vastineessa arvioidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta hallituksen esitystä pykäläkohtaisesti ja keskitytään valiokunnan pyytämällä tavalla lausunnon tarkennusta vaativiin kohtiin ja niiden perusteluihin. Puolustusministeriö on osallistunut tämän vastineen valmisteluun laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä osalta.

Laki valtion liikelaitoksista 1 § Soveltamisala ja tarkoitus

Hallituksen esitys

> *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.*

Perustuslakivaliokunnan lausunnon *perusteella tulkittu muotoilutarve*

> *Tätä lakia sovelletaan lain 3 §:n mukaisin periaattein palveluita valtiolle tuottavaan valtion laitokseen. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden, hallinnon ja ohjauksen perusteista.*
>
> *Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Liikelaitoksella voi olla liikelaitoskohtaisessa laissa säädetyllä tavalla yksi tai useampi tytärliikelaitos, jotka muodostavat liikelaitosten välisen konsernin. Liikelaitoksen ja*

niiden tytärliikelaitosten toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

Valtiovarainministeriön perustelut ehdotetuille tarkennuksille

Liikelaitoksen liiketoiminta

Hallituksen esityksen lähtökohtana on toteuttaa Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen omistajahallintaan ja hoitoon liittyvä valtion sisäinen kiinteistöhallinnon uudelleenorganisointi. Järjestelyn toteuttamiseksi säädettävä erityislaki sisältää jatkossa tämän liikelaitoskonsernin toimintaan suoraan liittyvät säädökset.

Yleislakina toimivaa lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010) esitetään tässä yhteydessä muutettavaksi ainoastaan kiinteistöjärjestelyn kannalta tarpeellisilta osin.

Samassa yhteydessä yleislakia esitetään tarkistettavaksi vastaamaan selvemmin EU:n valtiontukisääntelyn vaatimuksia ja vuoden 2016 tiedonantoa valtiontuen käsitteestä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt tähän huomiota Valtion liiketoiminnan järjestäminen tarkastuksessa 14/2018. Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunta (TrVM 11/2018) on mietinnössään nostanut valtionkokonaisedusta lähtevää tulkintaa.

Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan lailla. Lain sisältöä ei tarkemmin määritellä perustuslain esitöissä. Valtion liikelaitoksia koskevan vastaavan hallitusmuodon säännöksen perustelujen mukaan yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54), joten ainakin nämä tulee sisällyttää valtion liikelaitoksia koskevaan lakitasoiseen sääntelyyn.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkempia säädöksiä muun muassa yleislain 1-3 §:ien ja 6 §:n ohella liikelaitoskohtaisessa erityislain 1-5 §:ssä. Yleislain ehdotettu 1 §:n säännösehdotus on sellainen, johon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan kiinnittänyt huomiota perustuslain 84 §:n 4 momentin vaatimusten sekä laintasoisen sääntelyn selkeyden kannalta.

Valtiovarainministeriö esittää liikelaitoslain 1 §:n muotoilua tarkennettavaksi edellä ehdotetulla tavalla. Palveluita tuottaessaan ne toimivat liikelaitoslain 3 §:n mukaisia toimintaperiaatteita noudattaen. Liikelaitokset tuottavat palvelunsa nimenomaisesti valtiolle ja toimivat osana Suomen valtio-organisaatiota myös juridisesti. Mikäli laitoskohtaisessa laissa säädetään, palveluita voidaan tuottaa myös vähäisessä määrin markkinoille, kun tämä on EU:n kilpailuoikeudelliset lähtökohdat huomioiden mahdollista ja samalla turvataan valtionkokonaisedun näkökulmasta valtion omaisuuden hyödyntäminen.

Suhde EU:n valtiontukisääntelyyn

Esityksen suhdetta Euroopan unionin valtiontukisääntelyyn on käsitelty hallituksen esityksen kohdassa 3.1 (Valtiontukisääntelystä) s. 12. Euroopan

Unionin komissio on käsitellyt valtiontuen käsitteen määrittelyä tiedonannossaan (C/2016/2946). Tiedonannossa on käsitelty, millä edellytyksillä infrastruktuurin julkinen rahoitus ei tule lainkaan EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. Tiedonannon mukaisesti EU:n valtiontukisääntöjä ei sovelleta, jos julkista infrastruktuuria käytetään ei-taloudelliseen toimintaan. Julkisen infrastruktuurin tarjoaminen valtion omaan käyttöön ei ole taloudellista toimintaa silloinkaan, kun osa tästä toiminnasta suuntautuu markkinoille (infrastruktuuripoikkeus). Komissio on katsonut myös, että muiden kuin taloudellisten toimintojen yhteydessä tarjottavien niin sanottujen tavanomaisten palvelujen julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin esim. valtion museotoiminnan yhteydessä olevan kaupan tai toimistotalon yhteydessä olevan lounasravintolan tilavuokrauksella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Infrastruktuuripoikkeus ja tavanomaiset lisäpalvelut ovat olennaisia edellytyksiä valtion liikelaitosten toiminnan kannalta.

Euroopan komissio on antanut 4.7.2014 näkemyksen asiassa COMP/F3/VD/sj/D(2014) 69965. Asia on koskenut Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) laboratoriotoimintaa. Näkemys on annettu THL:n laboratorioinfrastruktuurin taloudellista käyttöä koskevan kantelun perusteella. Tapauksessa taloudellisen käytön määrä on todettu rajalliseksi (alle 10 %:ksi THL:n toiminnasta), kirjanpidon eriyttäminen riittäväksi ja palveluiden hinnoittelu markkinaehtoiseksi. Komissio on katsonut, että THL:n laboratoriotilojen hyödyntäminen ei edellä mainitut seikat huomioon ottaen muodosta velvollisuutta ryhtyä toiminnan yhtiöittämistoimenpiteisiin. Lisäksi toiminnan yhtiöittäminen olisi hyvin vaikeaa ja toiminta hyödyntää samaa infrastruktuuria, laitteistoja, materiaaleja ja henkilöstöä.

Valtiosääntöoikeudellisesti valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä, vaan ovat osa Suomen valtio-oikeushenkilöä. Liikelaitos vastaa ensisijaisesti sitoumuksistaan koko omaisuudellaan. Toissijaisesti valtio vastaa niiden veloista, jos liikelaitoksen varat eivät riitä niihin. Liikelaitoksen omaisuus on valtion omistamaa (omistusoikeus) ja liikelaitoksen hallintaan osoitettua (omistajahallinta). Liikelaitokset eivät edellä mainitusta johtuen voi mennä konkurssiin (konkurssisuoja).

Esityksen mukaisen erityislain nojalla toimivan Senaatti-konsernin liikelaitosten hallinnassa olevan omaisuuden eli valtion omistamien kiinteistöjen katsotaan olevan tyypillisesti olevan EU:n tiedonannon kohdan 7 tarkoittamaa infrastruktuuria. Omaisuutta käytetään lähes yksinomaan valtion omiin tarpeisiin; armeijan, poliisin, vankeinhoidon ja keskushallinnon eli ministeriöiden sekä muiden valtion virastojen tehtävien toteuttamiseen. Kiinteistöjä käyttävät myös valtion puolesta julkista valtaa käyttävät yhteisöt, joille julkisen vallan käyttö on siirretty lailla. Lisäksi kiinteistöjä ja palveluita voidaan käyttää ei-taloudelliseen toimintaan. Näitä ovat mm. valtion museot ja musiikki- ja oopperalaitokset. Lisäksi Senaatti-konsernin liikelaitosten kiinteistöjä ja palveluita voivat käyttää valtion omistamat sidosyksikköasemassa toimivat in-house yhtiöt.

Valtion infrastruktuurin käyttö tapahtuu siten, että palvelusopimuksen perusteella valtion liikelaitos antaa oikeuden infrastruktuurin käyttöön edellä kuvatuille tahoille. Palvelusopimus on kahden valtion organisaation tai valtion

pääosin rahoittaman organisaation välinen. Tällainen valtion sisäinen sopimusjärjestely on taloudellisesti tehokas ja läpinäkyvä tapa järjestää valtion sisäisiä palveluita.
Infrastruktuurin käyttöön liittyy tietyissä tilanteissa tarve hyödyntää samaa infrastruktuuria myös markkinoilla eli taloudelliseen toimintaan. Tämä on välttämätöntä infrastruktuurin käyttämiseksi tehokkaasti ja samalla minimoidaan veronmaksajalle aiheutuvia kustannuksia. Esimerkiksi kiinteistö tai rakennus, joka on pääosin valtion viraston käytössä, voi sisältää tiloja, joita ei voida hyödyntää valtion itsensä tarpeisiin. Tila voi olla myös maankäytön suunnittelussa (kaavoitus) osoitettu ei-julkisten palveluiden käyttöön tai kyse voi olla valtion infrastruktuurin vähäisen ylikapasiteetin hyödyntämisestä myymällä se markkinoille.

Tällöin kyse on valtion omistaman infrastruktuurin sekakäytöstä EU:n tiedonannon tarkoittamalla tavalla (kappale 207):

- omaisuutta käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan
- omaisuuden taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön
- taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa
- taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin, alle 20 % infrastruktuurin volyymista.

Senaatti-konsernin liikelaitosten hallinnoimia tiloja ja kiinteistöjä voidaan edellä kuvattujen ehtojen täyttyessä vuokrata myös vähäisessä määrin markkinoille (taloudellinen käyttö). Ulos tapahtuvan vuokrauksen tulee kuitenkin tapahtua aina markkinaehtoisesti. Liikelaitoksen toiminnan tulee olla myös yleisellä tasolla vertailtavissa markkinoihin tehokkuudessa ja hinnoittelussa.

Senaatti-konsernin liikelaitosten omistajahallinnassa olevan infrastruktuurin eli kiinteistöjen käytön tulee myös perustua lähtökohtaisesti aina kirjallisiin sopimuksiin. Kiinteistöjen käyttöä taloudelliseen toimintaan voidaan sopimuksissa myös rajoittaa tai se voidaan kieltää. Lisäksi esim. valtion kiinteistöjä koskevissa sopimuksissa kiinteistöjen ja tilojen ali- ja edelleenvuokraus on nimenomaisesti kielletty ilman vuokranantajan eli valtion liikelaitoksen kirjallista suostumusta. Mikäli kiinteistö tai tila on ali- tai edelleen vuokrattavissa taloudelliseen toimintaan, on vuokrasopimus oltava eriytettävissä ja muutettavissa markkinaehtoiseksi. Samalla tämä osa vuokrauksesta huomioidaan liikelaitoksen kaupallisen toiminnan volyymissä.

Tytärliikelaitosmallista säätäminen yleislaissa

Valtion liikelaitoksista säädetyssä yleislaissa ja sen nojalla annettavissa liikelaitoskohtaisissa erityislaeissa tulee olla säädettynä liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Näitä ovat mm. liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä

liikelaitoksen ohjauksen periaatteita koskevat säädökset (HE 262/1990 vp, s. 54/II).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 34/2020 vp HE 31/2020 vp) todennut, ettei perustuslain liikelaitoksia koskevasta 84 §:stä sinänsä johdu estettä nyt ehdotettavalle tytärliikelaitosmallille, vaikkei perustuslain 84 §:n 4 momentissa kyseistä organisaatiomallia nimenomaisesti mainita.

Liikelaitoskohtaisella erityislailla esitetään muodostettavaksi konsernirakenne, joten valtiovarainministeriö esittää täydennettäväksi yleislain 1 §:ää organisaatiomuotojen säätämismahdollisuudesta erityislain tasolla.

Liikelaitosten muodostama konsernirakenne on osa valtio-organisaatiota, mutta rinnastuisi tältä osin yhtiöoikeudellisiin toimintamalleihin. Liikelaitoskohtaisissa erityslaeissa voitaisiin säätää kulloinkin liikelaitoskonsernin toiminnan kannalta tarpeellisista poikkeuksista. Säädöksellä ei muutettaisi liikelaitoslain 18 §:n mukaista sääntelyä.

Laki valtion liikelaitoksista 9 § Toimitusjohtaja

Nykyinen voimassa oleva säädös

> *Liikelaitoksessa on toimitusjohtaja, joka johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajaan sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17—20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta.*
>
> *Toimitusjohtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta ja noudatettava hallituksen määräyksiä sekä annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista.*

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tulkittu muotoilutarve

> *Liikelaitoksessa on toimitusjohtaja, joka johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajaan sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17—20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta.*
>
> *Toimitusjohtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta ja noudatettava hallituksen määräyksiä sekä annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista.*
>
> *Toimitusjohtajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä siten kuin niistä on säädetty rikoslain (39/1889) 40 luvussa julkisyhteisön työntekijöiden*

osalta. Lisäksi toimitusjohtajaan sovelletaan rikoslain 40 luvun 7, 8, 9 ja 10 §:n säännöksiä.

Valtiovarainministeriön perustelut ehdotetuille tarkennuksille

Liikelaitoksen henkilöstö on toimitusjohtajaa lukuun ottamatta työsopimussuhteessa liikelaitokseen. Toimitusjohtajan tehtävän hoito perustuu liikelaitoslain 9 §:ään. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaisesti liikelaitokseen työsuhteessa olevat työntekijät ovat julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan mainittuja rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaisesti luvussa mainittuja virkarikoksia koskevia säädöksiä nykyisellääänkin. Liikelaitoksen tehtävien hoidossa ei käytetä julkista valtaa, eikä liikelaitokselle tule säätää viranomaistehtäviä. Näin ollen liikelaitoksen työntekijöihin sovelletaan rikoslain 40 luvun 1—3, 5 ja 14 §:ää viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijään tulevat sovellettaviksi lahjusrikoksia ja lahjusrikkomusta, virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista sekä menettämisseuraamuksia koskevat säännökset.

Liikelaitoslain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi toimitusjohtajaa koskeva täydentävä säädös, jonka mukaan julkisyhteisön työntekijöitä koskeva rikosoikeudellinen virkavastuusääntely koskee vastaavasti myös toimitusjohtajaa. Ilman mainittua säädöstä toimitusjohtaja jäisi ao. rikoslain sääntelyn ulkopuolelle sen koskiessa kuitenkin liikelaitoksen muuta henkilökuntaa. Lisäksi toimitusjohtajaa koskisivat rikoslain 40 luvun 7 ja 8 §:n virka-aseman väärinkäyttöä koskevat säädökset sekä 9 ja 10 §:n virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säädökset. Säädöslisäykset eivät muuttaisi toimitusjohtajalle liikelaitoslaissa säädettyjä muita vastuita. Muutos on tarpeellinen toimitusjohtajan aseman perusteella ja yhdenmukainen myös valtion virastojen johdon vastuiden kannalta.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 1 § Senaatti-konserni

Hallituksen esitys

Tämän 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.

Puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (1062/2010), jäljempänä liikelaitoslaki, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tulkittu muotoilutarve

Tämän lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin. Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminta ja talous on järjestettävä niin, että ne kykenevät vastaamaan valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010, jäljempänä liikelaitoslaki) 3 §:n mukaisesti sitoumuksistaan ja toteuttamaan eduskunnan niille liikelaitoslain 6 §:n mukaisesti asettamat keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Puolustusministeriö ohjaa toimialallaan Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Eduskunnan päätettyä valtion talousarviosta valtiovarainministeriö päättää Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista ja vastaavasti puolustusministeriö päättää Puolustuskiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista.

Eduskunnan hyväksymän valtion talousarvion puitteissa valtiovarainministeriö päättää Senaatti-konsernin tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta. Konsernin tulostavoite on asetettava niin, että Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt voivat saavuttaa liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut, liiketaloudellisten periaatteiden mukaiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Ohjauksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ministeriöiden tulee valmistella tavoitteet ja muu toiminnan ohjaus yhteistyössä.

Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin sovelletaan liikelaitoslakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Valtiovarainministeriön perustelut ehdotetuille tarkennuksille

Senaatti-konsernin ohjaus ja valvonta on esityksen mukaisesti kahdella ministeriöllä eli valtiovarainministeriöllä ja puolustusministeriöllä. Tämä on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti sinällään mahdollista.

Valtiovarainministeriö esittää tarkennettavaksi kummankin ministeriön toimivaltaa niin, että Senaatti-konserni toimisi valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja ~~niiden~~ yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. 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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetulla tavalla valtiovarainministeriön yleinen ohjaustoimivalta perustuu valtiovarainministeriön valtioneuvoston ohjesäännön mukaiseen valtion varojen ja varallisuuden käytön ohjausrooliin.

Ministeriöiden ohjaustoimivalta on pyritty muotoilemaan lain tasolla yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat.

Puolustusministeriön ohjaustoimivaltaan kuuluu antaa tarkentavat palvelu- ja toimintatavoitteet Puolustuskiinteistöille eduskunnan päätettyä perustuslain 84 §:n mukaisesti tavoitteista talousarvion yhteydessä. Valtiovarainministeriö päättää puolestaan Senaatti-kiinteistöjen ja yhteisten palveluiden vastaavista tavoitteista. Lailla esitetään säädettäväksi ministeriöiden yhteistoiminnasta. Päätösvalta näistä tavoitteista on kuitenkin selkeästi osoitettu erikseen kummallekin ministeriölle. Palvelutavoitteita ja muita toimintatavoitteita asetettaessa tulee ottaa huomioon liikelaitoslain 3 §:n toimintaperiaatteet ja liikelaitosten toimialaa ja tehtävää ohjaavat muut säädökset sekä yleisesti hyvän taloudenpidon periaatteet.

Senaatti-konsernin liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden tulos- ja tuloutustavoitteet asettaa valtiovarainministeriö. Tähän ohjausrooliin kytkeytyy hallituksen esityksen mukainen Senaatti-kiinteistöjen tuloutusvelvoite valtion talousarviotalouteen. Jotta valtiovarainministeriön tulos- ja tuloutustavoitteiden ohjaus ei kuitenkaan muodostu päällekkäiseksi on tulos- ja tuloutustavoitteiden ohjauksessa huomioitava yleislain 3 §:n toimintaperiaatteiden puitteissa Puolustuskiinteistöille asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet.

Kahden ministeriön ohjauksen itsenäisyyttä korostava rakenne olisi pitkälti vastaavanlainen kuin Metsähallituksen osalta on toteutettu Metsähallitusta koskevassa laissa (234/2016). Vastaava huomiointi on tarpeen myös Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden osalta.

Liikelaitoksen ohjausta koskevat ministeriöiden päätökset käsitellään tällä hetkellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (N:o TM 0201, 3.1.2002) kohdan 2.4.2 mukaisesti. Ministeriöiden yhteistyömalli ohjauksen valmistelussa on edellytys sille, että Senaatti-konsernin tavoitteiden käsittely samassa raha-asiainvaliokunnan istunnossa voidaan toteuttaa.

Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden perusteista säätäminen

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa myös Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden yleisten perusteiden säätämistarpeeseen. Tämän johdosta lain 1 §:n 1 momenttia esitetään täydennettäväksi edellä ehdotetulla tavalla. Lainkohtaan sisällytetään vaatimus Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminnan ja talouden järjestämisestä ja ohjaamisesta siten, että ne kykenevät vastaamaan sitoumuksistaan yleislain 3 §:n mukaisesti.

Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminta on myös järjestettävä siten, että se kykenee saavuttamaan eduskunnan sille vuosittain talousarvion yhteydessä asettamat palvelutavoitteet ja mahdolliset muut toimintatavoitteet.

Nämä lähtökohdat ovat tärkeitä, kun huomioon otetaan liikelaitoksen talouden erillisyys valtion talousarviotaloudesta. Liikelaitos ei voi saada talousarviotaloudesta budjettirahoitusta, vaan sen tulee kattaa toimintansa rahoittaminen harjoittamastaan liiketoiminnasta saamillaan tuloilla ja eduskunnan valtuuden puitteissa ottamalla lainarahoituksella. Nämä ovat myös liikelaitoksen talouden ohjauksen kannalta olennaisia lähtökohtia.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 2 § Senaatti-konsernin tehtävät

Hallituksen esitys

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista tai asiakkailleen tuottamista palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta.

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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tulkittu muotoilutarve

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on toimia kiinteistö- ja toimitilaliiketoiminnan toimialalla tuottaen valtion tarpeisiin kiinteistö- ja tilapalveluita, tilajohtamisen ja -hallinnon palveluita, tilojen hankintaan, hallinnointiin ja luovuttamiseen liittyviä palveluita ja näihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille

asiakkaille. Lisäksi liikelaitosten tehtävänä on huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta, sen hoidosta ja hallinnosta sekä tarvittaessa valtion kiinteistövarallisuuden ja siihen liittävän muun omaisuuden luovuttamisesta, hankinnasta, hoidosta ja hallinnosta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille.

Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Palvelusopimuksilla sovitaan palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista ja palveluiden vastikkeellisuudesta sekä palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista ja riidanratkaisusta. Palvelut on hinnoiteltava ja niistä sovittava valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2020) 3 §:n mukaisesti. Palveluiden vastikkeilla on voitava kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Sopimuksilla ei voida siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista Senaatti-konsernin liikelaitoksille. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista tai asiakkailleen tuottamista palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta.

Valtiovarainministeriön perustelut ehdotetuille tarkennuksille

Palvelusopimusten käytöstä säätäminen lain tasolla

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota Senaatti-konsernin tehtävien sääntelyyn todeten, että esitys on näiltä osin hyvin niukkaa, eikä lakiin sisälly perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittäviä säännöksiä liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Perustuslain 84 §:n 4 momenttia edeltäneen hallitusmuodon sääntelyn perustelujen mukaan liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54/II).

Perustuslakivaliokunnan mukaan lailla tulee säätää ainakin liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja hinnoittelun perusteista. Jos tarkoituksena on, että liikelaitos voi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, myös tästä on perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä säädettävä lailla.

Hallituksen esityksen perusteluissa Senaatti-konsernin tehtäviä on kuvattu säännöksiä laajemmin. Senaatti-konserni toimii ehdotuksen mukaisesti valtion

sisäisenä palvelukeskuksena tuottaen tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita valtiolle ja sen pääosin rahoittamille muille asiakkaille. Liikelaitosmallin lähtökohtana on perusteluiden mukaisesti myös, ettei liikelaitos saa toimintansa rahoittamiseen budjettirahoitusta, vaan sen tulee kattaa toimintansa kustannukset myymiensä palveluiden kautta.

Senaatti-kiinteistöihin liittyvät asiat ja valtion tilojen käyttö tulevat säännönmukaisesti arvioitaviksi valtion talousarviossa ja poliittisessa päätöksenteossa (valtioneuvosto, eduskunta), jolloin niitä myös ohjataan tarpeen mukaisesti. Valtiolla on valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyt valtion kiinteistöstrategia ja toimitilastrategia. Lisäksi valtion vuokrajärjestelmän uusimmat linjaukset on käsitelty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa toukokuussa 2020. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jo nykyisellään valtion sisäiset tarpeet tilojen järjestämisessä saadaan valtion sisällä tarkoituksenmukaisesti hoidettua ja samalla toimitilakustannukset tulevat läpinäkyviksi.

Valtiovarainministeriö esittää perustuslakivaliokunnan esille tuomien huomioiden johdosta, että hallituksen esityksen perusteluissa olevat tehtäväkuvaukset nostetaan pykälätasolle. Erityislain 2 §:ään esitetään lisättäväksi maininta Senaatti-konsernin velvoitteesta sopia tuottamiensa palveluista palvelusopimuksin. Niissä on tarkemmat ehdot ainakin palveluiden sisällöstä, ehdoista, hinnoittelusta, irtisanomisesta ja riidanratkaisusta. Sopimusten tulee olla Senaatti-konsernin liikelaitosten harjoittaman tilapalveluiden ja niihin välittömästi liittyvien palveluiden myynnin kannalta tavanomaisia ja yleisesti vastaavaan toimintaan käytettyjä sopimusvälineitä. Yleislain 3 §:n toimintaperiaatteiden periaatteiden toteutumista on muutoin kuvattu hallituksen esityksessä mm. s. 14 kohdassa 3.2.1. Liikelaitos valtion palvelukeskuksena.

Senaatti-konsernin liikelaitosten toimialaa ja tehtäviä esitetään myös tarkennettavaksi siirtämällä hallituksen esityksen perusteluissa kuvattuja asioita 2 §:n 1 momenttiin. Toimialasäännös on edelleenkin perusteltua pitää varsin yleisenä toimialakuvauksena. Valtion liikelaitokset ovat talousarviotalouden ulkopuolisia valtion organisaatioita, joilla on laaja operatiivinen toimivalta, mutta myös vastuu toiminnasta. Toimialasäännöstä voidaan tarkentaa edellä kuvatulla tavalla, jolloin sen informatiivisuus ja ohjaavuus selkeytyvät. Senaatti-konsernin liikelaitokset toimivat kiinteistöliiketoiminnan toimialalla. Toimialan määritelmä pohjautuu pitkälti Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n määrittelemään alan sanastoon.

Valtio-oikeushenkilön sisällä käytetään palvelusopimuksia. Liikelaitoslain nojalla toimiva liikelaitos rahoittaa toimintansa kokonaisuudessaan asiakasmaksuina ja vieraalla pääomalla eli lainanotolla, josta se vastaa ensi sijassa itse. Liikelaitos ei voi saada suoraa budjettirahoitusta. Liikelaitos vastaa myös sitoumuksistaan ensisijaisesti omaisuudellaan ja Suomen valtio vastaa niistä vasta toissijaisesti. Tuotettaessa palveluita liikelaitosmuodossa yleisenä tavoitteena on tehostaa julkista palvelutoimintaa ja parantaa palvelujen laatua hyödyntämällä asiakas- ja markkinaohjaukseen tukeutuvaa ohjausjärjestelmää. Liikelaitoksen operatiivisen johdon päätösvalta ja vastuut

muodostuvat yritysmäisiä organisointi- ja toimintatapoja käyttäen. Nämä ovat myös tärkeitä yleislain 3 §:n toimintaperiaatteiden noudattamisen kriteereitä.

Liikelaitosten sopimusten oikeudellisesta luonteesta

Valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille, siten kuin laissa säädetään. Valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla. Liikelaitoksella on siis sekä valtion sisäisiä asiakkaita että asiakkaita, joilla on itsenäisempi asema ja valtiosta erillinen oikeushenkilöllisyys.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole varsinaisissa pykälissä määritelty liikelaitoksen palveluiden myyntiin tai muunkaan toiminnan sopimusten oikeudellista luonnetta. Tämä on ollut johdonmukaista, koska liikelaitoksilla on useita valtion sisäisiä ja ulkoisia sopimuskumppaneita. Sopimusten käyttö toiminnan järjestämiseksi on kuitenkin lähtökohtana koko liikelaitosmallissa, koska liikelaitos ei voi saada suoraa budjettirahoitusta valtion talousarviosta. Palvelutuotanto laissa säädetylle asiakaspiirille perustuu palvelusopimuksiin ja on vastikkeellista liikelaitoslain 3 §:n toimintaperiaatteita noudattaen. Liikelaitos tuottaa itse tai hankkii markkinoilta palvelutuotannon edellyttämiä hyödykkeitä myös erilaisten sopimusten perusteella.

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä on noussut esille tarve tarkentaa hallituksen esitystä muun muassa hallinnon oikeusperiaatteiden ja palveluperiaatteen huomioimisesta Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen toiminnassa, liikelaitosten käyttämien palvelusopimusten oikeudellisesta luonteesta ja tarkemmasta sisällöstä sekä itse sopimusmenettelystä.

Valtiovarainministeriö pitää esille nostettuja näkökohtia tärkeinä ja perusteltuina, ja niiden tarkentaminen varsinaisessa lainsäädännössä selkeyttäisi kokonaisuutta.

Viranomaisten välisten sopimusten alaa on suhteellisen vaikea määritellä yksiselitteisesti (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus 1989). Valtion yksiköiden sopimustoimivaltaa rajoittaa perustuslain laillisuusperiaate, jolla on keskeinen merkitys siinä, kuinka sopimuksen elementtejä tulkitaan. Valtio-organisaatioon kuuluvalla yksiköllä ei ole valtio-oikeushenkilöstä eriäviä itsenäisiä oikeuksia, joiden subjekti se olisi. Sillä on lakiin perustava tehtävä, josta seuraa velvollisuus toimia tietyn toimialan asioissa. Tämä myös sitoo niin, että toimintayksikkö ei voi ottaa tehtäväkseen muita kuin sille säädettyjä tehtäviä. Valtio-organisaation yksikkö voi rajoitetusti sopimuksin siirtää osittain tehtäviään toiselle lainsäädännön asettamissa puitteissa, mutta laissa säädettyä viranomaisen vastuuta se ei voi siirtää.

Hallintolain (434/2003) 3 §:ssä säädetään hallintosopimuksista. Hallintolain mukaisesti hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Lain mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden

henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

Valtionhallinnon yksiköiden toimivaltasuhteet ja toiminnan organisointi ovat valtion sisäistä toimintaa, joita järjestetään sekä lainsäädännöllä että myös sopimuksin. Hallinnon sisäisissä sopimuksissa on yksityisoikeudellisen sopimuksen rakenteellisia piirteitä, mikä ei kuitenkaan tee niistä yksityisoikeudellisia sopimuksia. Liikelaitosten sopimukset valtion virastojen ja laitosten kanssa ovat määriteltävissä muiksi julkisoikeudellisiksi sopimuksiksi eivätkä ne olisi edellä kuvatulla tavalla hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia. Kysymys onkin siitä, voidaanko sopimuksia kategorisoida hallintosopimuksiksi sui generis ottamatta kuitenkaan huomioon mitä hallintolain 3 §:ssä on tarkoitettu hallintosopimuksilla ja mitä edellytyksiä niille on siinä asetettu.

Esimerkiksi kiinteistö- ja toimitilapalvelutoimialan liikelaitosten tyypillisin sopimusväline eli vuokrasopimus ei sisällä sopimista julkisen hallintotehtävän hoidosta eikä se liity julkisen vallan käyttöön hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Senaatti-konsernin liikelaitosten sopimukset valtiosta erillisten oikeushenkiköiden kanssa ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan yksityisoikeudellisia sopimuksia. Sopimuksiin sovelletaan jo nykyisin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallintolain (434/2003) 6 ja 7 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita ja palveluperiaatteita.

Viime vuosina lainsäädännön uudistuksissa on useammassa yhteydessä tarkennettu hallinnon yleislakien ulottuvuutta valtion sisäisessä palvelutoiminnassa ja valtion eri organisaatiomuodoissa. Tämä on ollut johdonmukaista ja selkeyttänyt tilannetta, vaikka valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja palveluperiaate huomioidaan aina valtion sisäisen toiminnan järjestämisessä ilman nimenomaista organisaatiokohtaista erityissääntelyäkin.

Valtiovarainministeriö on nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen (HE 31/2020 vp) yhteydessä pyrkinyt huomioimaan edellä kuvattua muutosta täydentämällä liikelaitoslakiin ja Senaatti-konsernin liikelaitoksia koskevaan liikelaitoskohtaiseen erityislakiin tarkemmin palvelusopimuksien käyttöä. Esityksessä on myös ehdotettu palvelusopimusten tarkemman sääntelyn mahdollistamiseksi asetuksenantovaltuus.

Liikelaitosten sopimusten eroavaisuutta hallintosopimusvälineestä tukee myös niiden verokohtelu. Arvonlisäverolain 8 §:n mukaan valtion liikelaitokset ovat harjoittamastaan liiketoiminnasta verovelvollisia valtiosta erillisinä toimijoina. Yleislain nojalla tällä hetkellä toimiva Senaatti-kiinteistöt on talousarviotalouden ulkopuolisena toimijana hakeutunut arvonlisäverovelvolliseksi liiketoiminnasta ja kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta. Arvonlisäverolain 8 §:n mukaisesti mitä arvonlisäverolaissa säädetään valtiosta ei sovelleta liikelaitoksiin eli niitä pidetään arvonlisäverotuksen näkökulmasta valtiosta erillisenä toimijana, johon soveltuvat yksityisiin yrityksiin ja yhteisöihin soveltuvat säännökset.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hallintolaissa hallintosopimuksille asetetut edellytykset eivät suoraan olisi sovellettavissa Senaatti-konsernin

valtion sisäisissä palvelusopimuksissa, koska ne eivät sisällä sopimista julkisen hallintotehtävän hoidosta, eikä niihin liity julkisen vallan käyttöä. Edellä olevista syistä valtiovarainministeriö on priorisoinut näkemyksissään kategorisointia, jossa liikelaitosten sopimukset valtion virastojen ja laitosten kanssa ovat luonteeltaan määriteltävissä nykyisen ohjaus- ja säädösrakenteen nojalla muiksi julkisoikeudellisiksi sopimuksiksi.

Jos kuitenkin on jotenkin mahdollista kategorisoida edellä mainitut palvelusopimukset hallintosopimuksiksi sitomatta niitä hallintolaissa säädettyihin edellytyksiin ja linjaamatta niiden riidanratkaisua hallintoriitaprosessiin, valtiovarainministeriö pitää sellaista kategorisointia ennakollisesti mahdollisena.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan oikeussuojan tarve ja omien intressien suojaaminen eivät olisi niin keskeisessä asemassa liikelaitosten ja virastojen välisten ristiriitojen ratkaisemisessa, että tarvitaan tuomioistuinmenettely oikeudellisesti epäitsenäisten organisaatioiden välillä, kun valtion sisäisten palvelusopimusten osalta on olemassa jo nyt muuhun lainsäädäntöön perustuva ratkaisumenettely, jota kuvataan jäljempänä. Samalla tuomioistuinprosessi loisi seuraamusten osalta erikoisen tilanteen, jossa esimerkiksi taloudelliset velvoitteet kohdentuisivat samaan valtio-oikeushenkilöön suoraan sekä voittaneen eduksi että hävinneen vahingoksi, ja taloudelliset velvoitteet olisi katettava talousarviomenettelyssä verovaroin.

<u>Senaatti-konsernin liikelaitosten palvelusopimusten tulkintaan liittyvien näkemyserojen ratkaiseminen nykyisellään</u>

Nykyisin valtio-organisaatiossa erimielisyydet vakiintuneesti siirretään ylemmällä hallintotasolla ratkaistavaksi. Valtion virastojen ja laitosten käytäntönä on saattaa erimielisyys ohjaavien ministeriöiden ja näitä johtavien ministereiden käsittelyyn. Ministeriöt vastaavat toimialansa hallintoyksiköistä sekä muista yksiköistä ja laitoksista, joihin kuuluvat mm. valtion liikelaitokset.

Tämä koskee myös Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen välisiä palvelusopimuksia. Liikelaitoksen toiminnasta toimitilapalvelujen tarjoamisessa vastaa liikelaitoslain, vahingonkorvauslain ja rikoslain virkarikossäännökset huomioon ottaen viime kädessä ohjaava ministeriö.

Yleinen säännös edellä mainittuja ristiriitatilanteita koskien on valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n 3 kohdassa, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee kahden tai useamman ministeriön toimialaan kuuluvan asian, josta ministeriöt eivät pääse sopimukseen keskenään.

Tilanteissa, joissa viraston tai laitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen välillä syntyisi vakava erimielisyys palvelusopimuksen sisällöstä ja velvoitteista, ja jota ei näiden osapuolten välillä saataisi ratkaistua, hallinnonalaa ohjaava ministeriö on yhteydessä valtiovarainministeriöön. Mikäli ministeriö ei ole samaa mieltä valtiovarainministeriön kanssa, se voi siirtää asian valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Asia on kuvattu valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (242/2015). Tämän niin sanotun hallinta-asetuksen 10 §:ssä on ollut tarkoitus säätää valtion

kokonaisedun arvioinnista ja menettelystä toimitilavuokrausta koskevassa erimielisyystilanteessa. Palvelusopimukseen liittyvä erimielisyys voidaan käsitellä valmistelevasti talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka käsittelee myös muut kysymykset, joiden ratkaisemisella on todennäköisesti vaikutusta valtion talousarvioon.

Tavanomainen esimerkki näkemyserojen ratkaisemisesta on tilanne, jossa tila ei ole ollut vuokralaisen käytettävissä käyttötarkoituksensa mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen vastuulla olevan peruskorjauksen johdosta. Mikäli Senaatti-kiinteistöjen ja viraston välillä ei ole päästy sopimukseen vuokranalennuksesta, asioita on ratkaistu asianomaisten ministeriöiden välillä.

Mahdollisia heijastusvaikutuksia palvelusopimusten luonnetta arvioitaessa

Perustuslain 84 §:n mukaisena valtion liikelaitoksena toimii tällä hetkellä myös Metsähallitus. Edellä kuvattu yleisen liikelaitoslain lähtökohta koskee myös erityislain nojalla toimivaa Metsähallitus –liikelaitosta, joka vastaavalla tavalla käyttää valtion sisällä palveluita tuottaessaan liiketoiminnalleen tyypillisiä palvelusopimuksia.

Edelleen valtion muiden palvelukeskusten, kuten Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin, yhteishankintayksikkönä toimivan Hansel Oy:n ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden palveluiden tuotanto perustuu näiden toimialoille tyypillisten palvelusopimusten hyödyntämiseen.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ratkaistavaksi tulee olisiko menettely säädettävissä ainoastaan saman valtio-oikeushenkilön sisällä solmittuihin vai myös liikelaitoslaissa säädettäväksi esitettävien muidenkin asiakkaiden (esim. inhouse-yhtiöt, valtion hallintotehtäviä hoitavat yhteisöt ja valtion rahoittamat yhteisöt) kanssa solmittuihin sopimuksiin. Koska tällaisella ratkaisulla voisi olla vaikutuksia myös liikelaitosmalliin yleisesti ja valtion muihin palvelukeskuksiin valtiovarainministeriö pitää nyt käsiteltävänä olevaa valtion liikelaitoslakia ja sen nojalla säädettävää Senaatti-konsernin liikelaitosten erityislakia epätarkoituksenmukaisena paikkana säätää asiasta.

Sopimusten sisällöstä säätäminen

Valtion virastojen ja laitosten liikelaitosten välisten sopimusten käyttöä on syytä ohjata yleisten periaatteiden ja linjausten tasolla yhtenäisen ja tehokkaan toiminnan muodostamiseksi. Tämä kuuluu Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta valtiovarainministeriön tehtäväksi. Mikäli yhtenäiset toimintaperiaatteet edellyttävät valtion virastojen ja laitosten toiminnan ohjaamista, tulee valtiovarainministeriön arvioida tähän liittyvät hallinnon ohjaustarpeet- ja taso kulloisenkin ajankohdan edellyttämällä tavalla. Valtion liikelaitoksia koskevassa lainsäädännössä ei ole tarkoituksenmukaista ohjata valtion virastojen ja laitosten yhteisiä toimintaperiaatteita, vaan ainoastaan liikelaitosten toimintaa. Valtiovarainministeriön tarkoitus on kehittää jatkuvasti valtion vuokrajärjestelmää näiden reunaehtojen puitteissa.

Sopimusten sisältöä on perusteltua tarkentaa myös sopimusten taloudellisten reunaehtojen osalta. Tämä selventää myös yleislain 3 §:ssä säädetyn toimintaperiaatteiden soveltumista Senaatti-konserniin ja toisaalta talousarviotalouden toissijaista vastuuta Senaatti-konsernin tekemistä sitoumuksista. Kaikissa tilanteissa Senaatti-konsernin tulee kattaa toimintansa osalta aiheutuneet kokonaiskustannukset eikä esim. valtion sisäinen vuokrajärjestelmä saa johtaa tilanteeseen, jossa tämä ei toteudu.

Senaatti-konsernin asiakaspiiristä johtuen säädökseen on selkeyden vuoksi tarpeen sisällyttää kielto sopimusperusteisesti siirtää tai muutoin sopia Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtäväksi viranomaistehtäviä tai julkisia hallintotehtäviä.

Pykälässä ohjataan Senaatti-konsernin liikelaitoksia ja niiden velvollisuutta sopia tuottamistaan palveluista määriteltyjen reunaehtojen puitteissa. Säädöksellä ei siis ole tarkoitettu ohjata liikelaitoksen asiakkaita. Tarkentavasti sopimuksista ja niiden käytöstä voidaan säätää asetustasoisesti.

Senaatti-konsernin liikelaitoksen palveluiden käyttövelvoitteesta

Hallituksen esityksellä ei ehdoteta säädettäväksi Senaatti-konsernin liikelaitosten käyttöä valtion sisällä pakolliseksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myöskään voimassa oleva liikelaitoslainsäädäntö ei sisällä käyttövelvoitetta. Tämä lähtökohta pysyttää liikelaitosten rakenteellisen kannustimen toimintansa tehokkaalle järjestämiselle ja on näin perustelua yleisen liikelaitosmallin kannalta. Valtion tilankäyttöä ja valtion omien tilojen järkiperäistä hyödyntämistä ohjataan jatkossakin valtion kokonaisedun ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi.

Senaatti-konsernin tehtävien hoito poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa

Erityislain 2 §:ssä säädettyjä poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden ohjaussuhteita on välttämätöntä myös tarkentaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamalla tavalla pykälän 3 momentin osalta ja lisäämällä pykälään uusi 4 momentti. Pykälässä ei todeta varautumistehtävää erikseen, vaan tämä velvoite liikelaitoksella on suoraan voimassa olevan valmiuslain (1552/2011) 12 §:stä johtuen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät. Puolustuskiinteistöt hoitaa ehdotuksen mukaan tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää. Sääntely eroaa valmiuslain perusratkaisuista toimivaltuuksien käyttöönotosta ja niitä koskevasta päätöksenteosta. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että puolustusvaliokunnan on tarkasteltava ehdotetun sääntelyn suhdetta valmiuslakiin ja tarvittaessa muutettaessa sääntelyä.

Valmiuslain mukainen poikkeusolojen toteaminen tai valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto ei suoranaisesti vaikuta Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Valmiuslain tai sen nojalla annettujen asetusten perusteella ei ole mahdollista laajentaa liikelaitosten toimivaltuuksia normaalioloihin nähden, vaan ne hoitavat tehtäviään poikkeusoloissa samojen säännösten mukaisesti kuin normaalioloissa. Myöskään käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa ei esitetä Senaatti-kiinteistöille tai Puolustuskiinteistöille mitään erityisiä poikkeusolojen toimivaltuuksia, eikä laissa siksi ole tarpeen säätää myöskään sellaisten käyttöönoton mekanismista.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin taustalla on ollut tarve Puolustuskiinteistöjen normaalioloja tiiviimpään ja yksityiskohtaisempaan ohjaukseen poikkeusoloissa ja tietyissä normaaliolojen häiriötilanteissa. Tosiasiallisesti tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu sotilaallinen hyökkäys tai sellaisen uhka, puolustusministeriön olisi pystyttävä ohjaamaan Puolustuskiinteistöjen toimintaa huomattavasti tiiviimmin kuin yhteiskunnan ollessa normaalitilanteessa.

Konsernin, ja erityisesti Puolustuskiinteistöjen, ohjauksen tiivistyminen ei kuitenkaan sinänsä vaikuttaisi pykälässä säädettyyn ohjauksen rakenteeseen tai ministeriöiden väliseen toimivallanjakoon. Myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa valtiovarainministeriö päättäisi pykälään lisättäväksi ehdotetun 3 momentin mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista ja vastaavasti puolustusministeriö päättäisi edelleen Puolustuskiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista. Siinä missä tavoitteet normaalioloissa asetettaisiin tyypillisesti vuosittain, poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa ohjaus voisi kuitenkin olla huomattavastikin intensiivisempää. Ohjauksen intensiivisyyttä olisi kuitenkin mahdollista sopeuttaa kuhunkin turvallisuustilanteeseen soveltuvaksi ilman erityissääntelyä.

Laissa ei siten ole välttämätöntä säätää erikseen Senaatti-konsernin ohjauksesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa, vaan pykälässä säädettyä yleistä ohjausmallia voitaisiin soveltaa sellaisenaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Valtiovarainministeriö esittääkin että, hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen selkeyden vuoksi ehdotettu 2 §:n 4 momentti voidaan poistaa muuttamatta hallituksen esityksen tarkoitusta ja tavoitetta.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 4 § Eduskunnan ohjausvalta

Hallituksen esitys

> *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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tulkittu muotoilutarve

Eduskunnan ohjauksesta Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta on voimassa mitä liikelaitoslain 6 §:ssä on säädetty. Hyväksyessään valtion talousarvion 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.

Valtiovarainministeriön perustelut ehdotetuille tarkennuksille

Eduskunnan ohjaustoimivallasta on ehdotettu säädettäväksi sekä liikelaitoksia koskevassa yleislaissa (2. lakiehdotuksen 6 §) että Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevassa erityislaissa (1. lakiehdotuksen 4 §).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota eduskunnan ohjausvaltaa koskevien säännösten keskinäiseen suhteeseen. Erityislain 4 §:n sanamuodosta voi saada sen käsityksen, että eduskunnan Senaatti-konserniin kohdistuva ohjausvalta on suppeampaa kuin mitä yleislain 6 §:ssä säädetään.

Ehdotusta on tämän johdosta syytä täydentää eduskunnan ohjausta koskevan säännöksen osalta viittauksella yleislain 6 §:ään. Eduskunta ohjaa Senaatti-konsernia suoraan perustuslain 84 §:stä johdettavalla tavalla ja laajuudessa. Erityislaissa oleva eduskunnan ohjaustoimivallan säädös on tarkoitettu täydentämään tätä yleistä lähtökohtaa, jotta eduskunnan ohjaus konsernimuotoon rakentuisi valtion kokonaisvastuiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi.

Säätämisjärjestys ja muutosten toteutettavuus

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan edellä kuvatut ehdotukset muutoksiksi korjaavat perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämät puutteet ja täsmentävät säädösten tekstisisältöjä. Lakiteknisesti ne tarkentavat annettua hallituksen esitystä muuttamatta kuitenkaan itse kokonaisuutta merkittävästi, joten ne ovat valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan toteutettavissa ilman täydentävää hallituksen esitystä.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 8 § (uusi 4 momentti) Eräät Senaatti-konsernia koskevat säännökset

Hallintovaltiokunnan lausuntojen perusteella tulkittu muotoilutarve

uusi 4 momentti

Senaatti-konsernin liikelaitokset ovat arkistolain (831/1994) 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja arkistonmuodostajia ja niiden toiminnassa noudatetaan arkistolaissa säädetyn lisäksi myös arkistolain 4 luvun säädöksiä asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä ja käytöstä.

Valtiovarainministeriön perustelut ehdotetuille tarkennuksille

Voimassa olevan liikelaitoslain nojalla toimivan Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa ja asiakirjojen käsittelyssä on noudatettu arkistolain 1 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla arkistolakia mainitussa laissa säädetyiltä osin. Puolustuskiinteistöjä koskevan uudelleenorganisoinnin yhteydessä lakkautettavaksi ehdotettavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminnassa arkistolain noudattaminen on perustunut lain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Virastomuotoisten toimijoiden velvoite noudattaa arkistolakia on jossain määrin liikelaitoksia laajempi lain tasolla. Toiminnan muuttuessa liikelaitoksessa harjoitettavaksi mm. pysyväisarkistointia koskeva velvollisuus muuttuisi lain tasolla. Käytännössä Senaatti-kiinteistöt on toiminnassaan arkistolain mukaisia säilytysvelvoitteita noudattanut ja Kansallisarkisto on myös Senaatti-kiinteistöjen pysyvästi säilytettävät asiakirjat ottanut arkistoitavaksi. Senaatti-konsernia koskevaa erityislakia on tarkoituksenmukaista täydentää arkistolain 4 luvun noudattamista koskevalla velvoitteella.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 9 § (5 ja 6 momentti) Voimaantulo ja toimintaa koskevat siirtymäsäännökset

Hallituksen esitys

Vastuisiin, velvoitteisiin ja oikeuksiin, jotka eivät siirry Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä liikelaitoslain 13 §:n nojalla, sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään. Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat siirrettäviksi tarkoitetut asiat sekä tehdyt sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät 1 päivänä tammikuuta 2021 Puolustuskiinteistöille, ellei sopimukset ja sitoumukset sisällä siirtoa koskevaa kieltoa.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhteet tai sopimukset päättymään 31 päivänä joulukuuta 2020, jollei niitä voida siirtää tai siirron jälkeen jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava siirron saajalle viimeistään 30 päivänä lokakuuta

2020, elleivät osapuolet ole muuta sopineet. Siirron saajina olevien Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen on lähetettävä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2020 kirjallinen ilmoitus siirrosta tiedossa olevien vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille. Puolustuskiinteistöjen puolesta ilmoituksen voi lähettää myös Senaatti-kiinteistöt.

Eduskuntakäsittelyn aikana muodostunut tilanne ja sen huomioon ottaminen

Vastuisiin, velvoitteisiin ja oikeuksiin, jotka eivät siirry Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä liikelaitoslain 13 §:n nojalla, sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään. Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat siirrettäviksi tarkoitetut asiat sekä tehdyt sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät 1 päivänä tammikuuta 2021 Puolustuskiinteistöille ja konsernitoimintojen osalta Puolustushallinnon rakennuslaitokselta Senaatti-kiinteistöille.

Puolustuskiinteistöjen ja Senaatti-kiinteistöjen tulee tehdä liikelaitoslain 13 §:n mukaisen omaisuuden hallinnansiirron yhteydessä ja 5 momentin nojalla suoraan siirtyvien sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille kirjallinen ilmoitus velka- ja sopimussuhteiden siirtymisestä viipymättä tämän lain tultua voimaan, kuitenkin viimeistään 31.1.2021. Puolustuskiinteistöjen puolesta ilmoituksen voi lähettää myös Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 30. päivänä kesäkuuta 2021, mikäli sitä ei voimassa olevien sopimusehtojen mukaan voida yksipuolisesti siirtää eikä sopimusosapuoli anna suostumustaan sopimuksen siirtämiseen tai mikäli sopimuksia ei siirron jälkeen voi kohtuudella jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava Puolustuskiinteistöille ja Senaatti-kiinteistöille viimeistään 31. päivänä maaliskuuta 2021.

Valtiovarainministeriön perustelut ehdotetuille tarkennuksille

Puolustushallinnon rakennuslaitos ja liikelaitoksena toimiva Senaatti-kiinteistöt ovat kumpikin juridisesti osa Suomen valtio -oikeushenkilöä. Näin myös perustettava Puolustuskiinteistöt -tytärliikelaitos. Puolustuskiinteistöjen toiminnan käynnistyessä siirrossa ei siten muutu juridinen velkasuhteen tai sopimuksen juridinen osapuoli. Sen varalle, että jossain tapauksessa valtion sisäinen toiminnan järjestely johtaisi kuitenkin jonkin velka- tai sopimussuhteen täytäntöönpanon kannalta mahdottomaan tilanteeseen tai siirtyvään sopimukseen sisältyy ehtoja, jotka eivät mahdollista sopimuksen yksipuolista siirtämistä valtion sisällä ja sopimuskumppani ei sopimuksen siirtymistä hyväksy, on lainsäädäntöön tarkoituksenmukaista sisällyttää erillinen irtisanomisoikeus velka- ja sopimuskumppaneille. Esitettyä

siirtymäsäädöstä muutetaan siten, että velkojilla ja sopimuskumppaneilla, joiden kanssa solmittuja sopimuksia tai muita sitoumuksia ei voida jatkaa enää järjestelyyn liittyvien siirtojen jälkeen on irtisanomisoikeus sopimuksiin ja sitoumuksiin. Ilmoitus siirrosta on näiden sopimusten osalta lähetettävä säädöksen nojalla viipymättä, kun lainsäädäntö on tullut voimaan.

Juha Sarkio
osastopäällikkö, ylijohtaja
valtiovarainministeriö

Tero Meltti
finanssineuvos, yksikön päällikkö
valtiovarainministeriö