10.11.2020

Puolustusvaliokunnalle

Eduskunta 11.11.2020

Perustusvaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2020 vp)

Yksikön johtaja Sara Kajander ja hallitussihteeri Perttu Wasenius, Puolustusministeriö

Yleistä

Puolustusministeriö kiittää mahdollisuudesta saada lausua perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 34/2020 vp) johdosta. Puolustusministeriön lausunnossa keskitytään erityisesti perustuslakivaliokunnan huomioihin koskien Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksen ohjausta. Puolustusministeriö on osallistunut valtiovarainministeriön perustuslakivaliokunnan lausuntoa koskevan vastineen valmisteluun. Valtiovarainministeriön vastineessa on käsitelty laajasti perustuslakivaliokunnan edellyttämät tarkennustarpeet hallituksen esityksen sisältämiin lakiehdotuksiin. Puolustushallinnon tarpeet on otettu huomioon valtiovarainministeriön esityksessä.

Lausujien kanta

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan esille nostamat huomiot koskien Puolustuskiinteistöjen ohjausmallia ovat tärkeitä ja perusteltuja. Puolustusministeriö yhtyy valtiovarainministeriön vastineessaan esittämiin muotoiluehdotuksiin. Näillä täsmennettäisiin merkittävästi ministeriöiden välistä ohjaustoimivaltaa sekä määriteltäisiin ohjaustoimivaltajaon ja ohjauksen toimintamallien kattavan myös normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot.

Tarkemmat perustelut

<u>Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 1 § Senaatti-konserni</u>

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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

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.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan pykälän ehdotettu muotoilu tarkentaisi ministeriöiden välistä ohjaustoimivaltaa nostaen säädöstasolle hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä suunniteltuja ja sen jälkeen edelleen kehittyneitä toimintamalleja. Puolustuskiinteistöjen ohjausmalli on tarkoitus kuvata tarkemmin ministeriöiden välisessä yhteistoimintasopimuksessa, jonka valmistelun lähtökohtana on ohjauksen laaja-alainen yhteisvalmistelu ja koordinaatio. Yhteistoiminta käsittää Puolustuskiinteistöjen hallituksen nimittämisen, talousarvion sekä tulos- ja palvelutavoitteiden valmistelun ja toteutumisen seurannan, mahdollisten yllättävien tai ratkaisemattomien tilanteiden käsittelyn sekä tiedonohjauksen. Ohjausyhteistyön tavoitteena on, että ohjattavalle konsernille muodostuu selkeä kuva ohjauksesta ja tavoitteista.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Vaikka suunniteltu ohjausmalli perustuu laajaan yhteisvalmisteluun, on esitetty lisäys, jonka mukaan valtiovarainministeriön tulee asettaa päättää Senaatti-konsernin tulostavoitteista niin, että Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt voivat saavuttaa liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut, liiketaloudellisten periaatteiden mukaiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet, tarpeellinen puolustusministeriön tosiasiallisen ohjaustoimivallan mahdollistamiseksi.

Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 2 § Senaatti-konsernin tehtävät (poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden sääntely)

Hallituksen esitys, 2 § 4 mom

> *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.*

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

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat tulkinneet, ettei laissa ei ole välttämätöntä säätää erikseen Senaatti-konsernin ohjauksesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa, vaan yleistä ohjausmallia voitaisiin soveltaa sellaisenaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö esittävät siksi että, hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen 2 §:n 4 momentti voidaan poistaa muuttamatta hallituksen esityksen tarkoitusta ja tavoitetta.

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,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

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.

Lopuksi

Puolustuskiinteistöjen perustaminen on laaja organisaatio- ja toimintamallimuutos, joka koskee suoraan noin 1100 henkilöä puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloilla. Muutoksen valmistelua on tehty tiiviisti noin puolitoista vuotta ja sekä epävarmuus, että paljon työtä sisältänyt valmisteluprosessi ovat olleet henkilöstölle varsin kuormittavia.

Erityisesti kuluneen syksyn kiireellinen aikataulu on vaatinut monelta työntekijältä merkittävää työpanosta ja venymistä. Rakennuslaitos ja Senaatti-kiinteistöt ovat panostaneet muutosjohtamiseen, viestintään ja koulutukseen. Henkilöstö odottaa muutosta ja sen mukanaan tuomaa tilanteen ja roolien selkeytymistä.

Mikäli lakien voimaantulo viivästyy suunnitellusta 1.1.2021, siirtyy Puolustuskiinteistöjen perustaminen ja toiminnan käynnistyminen ainakin 1.4.2021. Tästä aiheutuu edelleen suuri määrä hallinnollista lisätyötä sopimusten uudelleenvalmistelun ja jatkamisen, hankkeiden siirtämisen ja tilikauden pilkkomisen takia, mikä on omiaan edelleen jatkamaan ja lisäämään henkilöstön kuormitusta.

Puolustusministeriö pyytääkin kunnioittavasti puolustusvaliokuntaa kiirehtimään esityksen käsittelyä, mikäli perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnoissaan esittämien tarkistustarpeiden huolellinen huomioiminen tämän mahdollistaa. Puolustuskiinteistöjen toiminnan käynnistyminen 1.1.2021 alkaen edellyttäisi käytännössä lakien vahvistamista viimeistään joulukuun alkupuolella.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi