6.11.2020

Hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön täydentävä vastine koskien valtion sisäisten palvelusopimuksien tarkentavaa sääntelyä ja arkistolain noudattamista Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettavassa lainsäädännössä (HE 31/2020 vp.)

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta saada täydentää aiempaa vastinettaan. Jäljempänä arvioidaan eduskuntakäsittelyssä saatujen asiantuntijalausuntojen pohjalta tarvetta tarkentaa hallituksen esitystä palvelusopimusten ja niiden perusteluiden sekä arkistolain noudattamisen osalta.

Voimassa oleva laki valtion liikelaitoksista (1062/2010)

Voimassa olevan liikelaitoslain 1 §:n (asema ja tehtävät) mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla.

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.

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

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

ja palveluperiaate huomioidaan aina valtion sisäisen toiminnan järjestämisessä ilman nimenomaista organisaatiokohtaista sääntelyäkin.

Valtion liikelaitoslain nojalla toimivaksi esitettävien Senaatti-konsernin liikelaitosten palvelusopimusten luonne

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.

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.

Asiantuntijalausunnoissa on nostettu esille tarve tarkemmin säätää muun muassa Senaatti-konsernin liikelaitosten ja virastojen tai laitosten välisten palvelusopimuksien oikeudellisesta kategorisoinnista. Kysymys on siitä, voidaanko sopimuksia kategorisoida hallintosopimuksiksi sui generis ottamatta kuitenkaan huomioon mitä hallintolain 3 §:ssä on tarkoitettu hallintosopimuksilla ja mitä edellytyksiä niille on siinä asetettu.

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.

Hallintoriitaprosessin osalta valtiovarainministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että valtio laajasti ryhtyisi käymään hallinto-oikeudellisia oikeusprosesseja sisäisten ristiriitojen ratkaisemiseksi oikeudellisesti epäitsenäisten organisaatioiden välillä, kun valtion sisäisten palvelusopimusten osalta on olemassa jo nyt muuhun lainsäädäntöön perustuva ratkaisumenettely.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan oikeussuojan tarve ja omien intressien suojaaminen eivät olisi niin keskeisessä asemassa liikelaitosten ja virastojen välisten ristiriitojen ratkaiseminen, että tarvitaan tuomioistuinmenettely. Samalla menettely loisi seuraamusten osalta erikoisen tilanteen, jossa esimerkiksi taloudelliset velvoitteet kohdentuisivat samaan valtio-oikeushenkilöön suoraan sekä voittaneen eduksi että hävinnen vahingoksi, ja taloudelliset velvoitteet olisi katettava talousarviomenettelyssä verovaroin.

Senaatti-konsernin liikelaitosten palvelusopimusten tulkintaan liittyvien näkemyserojen ratkaiseminen nykyisellään

Edellä kuvattuun viitaten valtiovarainministeriön käsityksen mukaan valtio-organisaation sisäisten, ilman itsenäistä oikeussubjektiutta olevien toimijoiden välisiä ristiriitoja ei voi, eikä ole tarpeen ratkaista tuomioistuimissa.

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.

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

Valtiokunnan saamien lausuntojen perusteella tulkittu muotoilutarve

Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminnassa noudatetaan arkistolaissa (831/1994) säädetyn lisäksi myös arkistolain 4 luvun säädöksiä asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä ja käytöstä.

Valtiovarainministeriön hallituksen esitykseen perustuva käsitys

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. Puolustuskiinteistöjen perustamista 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.

Juha Sarkio
osastopäällikkö, ylijohtaja
valtiovarainministeriö

Tero Meltti
finanssineuvos, yksikön päällikkö
valtiovarainministeriö