Olli Mäenpää
11.11.2020

Hallintovaliokunnalle

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

Valtiovarainministeriön vastineet 3.11.2020 ja 6.11.2020

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto 3.11.2020

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto on hallintovaliokunnalle toimittamassaan vastineessa 3.11.2020 muotoillut useita muutoksia hallituksen esityksen sisältämiin säännösehdotuksiin, ja täydentänyt vastinetta joiltain osin vastineella 6.11.2020. Hallintovaliokunnan kuulemisessa arvio kohdistuu näihin muutosehdotuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto selventää erityisesti hallituksen esityksen arviointia EU:n valtiontukia koskevan sääntelyn kannalta.

Hallituksen esitykseen kohdistuvat muutostarpeet

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 34/2020) mukaan tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä on, että valiokunnan liikelaitoksen tehtävien sääntelystä, ministeriöiden ohjausvallasta, lain 2 §:n 4 momentista ja toimitusjohtajan virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää erikseen huomiota eduskunnan ohjausvaltaa koskevien säännösten keskinäiseen suhteeseen ja valtion liikelaitoksen liiketoimintaan. Nämä perustuslakivaliokunnan huomautukset muodostavat perustan myös valtiovarainministeriön muutosehdotusten arvioinnille.

Valtiovarainministeriön vastineissa ehdotetut muutokset hallituksen esitykseen sisältyviin säännösmuotoiluihin ovat joiltain osin varsin yksityiskohtaisia ja merkittävästi hallituksen esityksestä poikkeavia. Ehdotettuja muotoiluja on aiheellista arvioida myös sääntelyn laintasoisuutta, selkeyttä ja sovellettavuutta koskevien yleisten vaatimusten kannalta, joita voidaan asettaa hallintotoimintaa ja hallinnon organisointia koskevalle lainsäädännölle.

Uudelleenmuotoiltujen säännösten suhdetta hallituksen esityksen sisältämiin säännösehdotuksiin on melko vaativa hahmottaa vastineiden perusteella. Samoin uusien perustelujen suhde hallituksen esityksen perusteluihin on vaikeaselkoinen. Valiokuntakäsittelyn perustaksi olisi ilmeisesti hyödyllistä muotoilla ehdotus, josta käyvät ilmi johdonmukaisessa järjestyksessä sekä säännösehdotukset että niiden

perusteltu. Tällaisen kokonaisehdotuksen säätämisjärjestystä koskeva arviointi olisi myös valiokuntakäsittelyn kannalta hyödyllinen.

Senaatti-konsernin toimialan, tehtävien ja talouden perusteiden sääntely

Senaatti-konsernin tehtäviä koskeva sääntely hallituksen esityksessä on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan hyvin niukkaa, eikä lakiehdotukseen sisälly perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittäviä säännöksiä liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Näillä yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54). Sääntelyä olisi tämän vuoksi täsmennettävä ainakin liikelaitoksen toimialan ja tehtävien sekä liikelaitosten taloudenhoidon periaatteiden osalta.

Senaatti-konsernin toimialan ja tehtävien sääntely

Valtiovarainministeriö ehdottaa Senaatti-konsernin toimialan ja tehtävien perusteiden sääntelyn täsmentämistä lähinnä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 ja 2 momentin uudella muotoilulla:

> *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.*

Ehdotettu sääntely täsmentäisi asianmukaisesti Senaatti-konsernin toimialan ja tehtävien lähtökohdaksi palvelujen tuottamisen valtiolle ja tarkemmin määriteltynä erityisesti tilapalvelujen tuottamisen ja valtion kiinteistövarallisuudesta huolehtimisen.

Lisäksi valtion liikelaitosten toimialaa ja tehtäviä koskee valtiovarainministeriön uudelleenmuotoilema ehdotus valtion liikelaitoslain 1 §:n 1 momentiksi:

> *Tätä lakia sovelletaan lain 3 §:n mukaisin periaattein palveluita valtiolle tuottavaan valtion laitokseen.*

Tämän 2. lakiehdotuksen uudelleenmuotoillun säännöksen soveltamiskohteeksi on selvyyden vuoksi välttämätöntä määritellä *valtion* liikelaitos. Valtion liikelaitoslakia ei ole tarkoitettu sovellettavaksi sellaisiin valtion laitoksiin kuin esimerkiksi Kansaneläkelaitos tai Työterveyslaitos.

Senaatti-konsernin talouden perusteiden sääntely

Valtiovarainministeriö ehdottaa Senaatti-konsernin talouden perusteiden sääntelyn täsmentämistä lähinnä 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin uudella muotoilulla:

> *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.*

Uudelleen muotoiltu sääntely on luonteeltaan täsmentävää. Myös ehdotetun 1 §:n 1 momentin säännöksen 1. virkkeestä olisi perusteltua käydä selvästi ilmi, että Senaatti-kiinteistöt toimii *valtion* liikelaitoksena.

Palvelusopimusten perusteiden sääntely

Lailla tulee perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 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.

Palvelusopimusten perusteet

Valtiovarainministeriön muotoilema uusi säännös sisältyisi 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin:

> *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.*

Palvelusopimusten ja niiden hinnoittelun perusteita koskeva sääntely on myös tässä muotoilussa verraten yleisellä tasolla. Sääntelyä olisi aiheellista lisäksi täsmentää eräiltä osin.

Omakustannusperusteinen ja liiketaloudellinen hinnoittelu

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että lakiehdotuksen säännöksissä mainittujen liiketaloudellisten hinnoittelu periaatteiden suhde perusteluissa (esim. s. 17) mainittuun omakustannusperusteiseen hinnoitteluun jää jossakin määrin epäselväksi. Sääntelyä olisi siksi tältä osin täsmennettävä.

Perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta voidaan ensin todeta, että perustuslain 84 §:n 4 momentin säännöksessä ei määritellä, onko valtion liikelaitoksen hinnoiteltava palvelunsa liiketaloudellisin perustein vai omakustannusperusteen mukaisesti. Valtionsisäisten tilapalvelujen hinnoitteluperusteen tarkempi määrittely siten kuuluu lainsäätäjän toimivaltaan, mutta hinnoitteluperusteen lakitasoisen määrittelyn on oltava riittävän täsmällistä. Hinnoitteluperusteen määrittely liittyy kuitenkin myös liikelaitoksen tehtävien määrittelyyn.

Valtiovarainministeriön uudelleenmuotoilemaan 3 momenttiin sisältyy tältä osin hinnoittelun perusteita koskeva sääntely, jonka voidaan ymmärtää viittaavan sekä liiketaloudellisiin perusteisiin että omakustannusperusteisiin.

Liiketaloudellisiin hinnoitteluperusteisiin viittaa säännös: *”Palvelut on hinnoiteltava ja niistä sovittava valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2020) 3 §:n mukaisesti.”* Virke tarkoittaa käytännössä liiketaloudellisten periaatteiden mukaista hinnoittelua, sillä liikelaitoslain 3 §:n mukaan liikelaitoksen on yleensä toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Toisaalta seuraavan virkkeen mukaan hinnoitteluperuste määräytyisi omakustannusperusteen mukaisesti: *”Palveluiden vastikkeilla on voitava kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset.”* Tämä säännös viittaa lähinnä omakustannusperusteiseen hinnoitteluun. Se perustuu valtion maksuperustelain (1992) 6 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta, jollaisena valtionsisäisen tilapalvelun tuottamista on perusteltua pitää, valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo).

Ehdotettu säännösmuotoilu ei ole omiaan selkeyttämään liiketaloudellisten hinnoitteluperiaatteiden suhdetta omakustannusperusteiseen hinnoitteluun. Koska Senaatti-konserni tuottaa valtionsisäisiä tilapalveluja eikä se harjoita liiketoimintaa tai muutenkaan toimi markkinoilla, hinnoittelun perusteiden olisi ilmeisesti perusteltua ensisijaisesti määräytyä maksuperustelain lähtökohtien mukaisesti. Tilapalveluiden vastikkeilla pitäisi siten voida kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Vastaavasti viittaus valtion liikelaitoslain 3 §:ään olisi aiheellista selkeyden vuoksi poistaa hinnoittelun perusteet määrittelevästä säännöksestä.

Jos kuitenkin tarkoituksena on, että tilapalveluista voidaan periä ainoastaan liiketaloudellisten perusteiden mukaisesti määräytyvä hinta, tästä tulisi säätää selkeämmin laissa.

Palvelusopimusten oikeudellinen luonne

Palvelusopimus tehdään valtion liikelaitoksen ja asiakkaan välillä. Kuten valtiovarainministeriön vastineen perusteluissa (s. 13) todetaan, kysymyksessä on julkisoikeudellinen sopimus eikä yksityisoikeudellinen sopimus. Kun otetaan huomioon palvelusopimusten oikeudellinen, taloudellinen ja käytännöllinen merkitys, niiden luonnetta koskeva määrittely ei kuitenkaan voine jäädä pelkästään valtiovarainministeriön vastineessa esitetyn näkemyksen varaan, vaan siitä olisi perusteltua säätää nimenomaisesti laissa.

Koska palvelusopimuksella toteutetaan Senaatti-konsernin liikelaitosten lakisääteistä palvelutehtävää, johon perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyy myös julkisen hallintotehtävän piirteitä, olisi sääntelyä selkiyttävää määritellä säädettävässä laissa julkisoikeudellinen palvelusopimus hallintosopimukseksi. Hallintolain mukaisena lähtökohtana on, että viranomaiset voivat tehdä keskenään sopimuksia, jotka ovat luonteeltaan hallintosopimuksia. Tästä lähtökohdasta poikkeaminen edellyttäisi erityisiä perusteita. Hallintolain soveltaminen merkitsee joka tapauksessa, että palvelusopimukseen sovelletaan muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita ja hallinnon palveluperiaatteetta.

Palvelusopimuksen luonnetta koskeva määrittely olisi mahdollista lisätä lähinnä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin esimerkiksi siten muotoiltuna, että: *Tässä laissa tarkoitetut palvelusopimukset ovat hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia.* Vaihtoehtoinen muotoilu: *Tässä laissa tarkoitettuihin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä.* Näin muotoiltu sääntely kohdistuisi vain Senaatti-konsernin tekemiin palvelusopimuksiin. Se mahdollistaisi sellaisten vakiintuneiden sopimusehtojen käyttämisen, joita sisältyy tilapalveluja, tilojen käyttöä ja tilojen vuokrausta koskeviin sopimuksiin. Tällainen sääntely määrittelisi samalla myös sopimusriitojen ratkaisumenettelyn.

Sopimusriitojen ratkaisumenettely

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan sekä hallintosopimusta että julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva riita käsitellään ja ratkaistaan hallintoriitamenettelyssä. Kun otetaan huomioon, että palvelusopimus joka tapauksessa perustaa ja määrittelee julkisoikeudellisen oikeussuhteen Senaatti-konsernin ja sen asiakkaan välillä, palvelusopimusta koskevat riidat ratkaistaan voimassa olevan lain mukaan hallintoriitamenettelyssä. Palvelusopimuksesta aiheutuvan riidan ratkaisumenettelystä ei tämän vuoksi välttämättä tarvita erillistä sääntelyä.

Koska palvelusopimuksia koskeva riidanratkaisumenettely perustuu lakiin ja määräytyy lain mukaan, olisi ongelmallista uuden säännösmuotoilun mukaisesti oikeuttaa palvelusopimuksen osapuolet sopimaan keskenään riidan ratkaisumenettelystä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisista menettelyistä on lain 3 §:n mukaan mahdollista poiketa vain lailla, joten hallintoriitamenettelyä

ei ole mahdollista korvata sopimusperusteisella menettelyllä. Säännösmuotoilusta olisi siksi perusteltua poistaa sääntely, jonka mukaan palvelusopimuksessa *sovitaan riidanratkaisusta*.

Säännösmuotoilun perustelujen (s. 12) mukaan tarkoituksena olisi kuitenkin, että palvelusopimuksia koskevat ratkaistaisiin siirtämällä tällainen riita ylemmällä hallintotasolla käsiteltäviksi. Koska myös tällainen riidanratkaisumenettely poikkeaa voimassa olevasta laissa, siitä tulee säätää laissa nimenomaisesti, sillä myöskään valtioneuvoston ohjesäännöllä ei ole mahdollista poiketa laista. Samalla olisi kuitenkin paikallaan arvioida erityismenettelyn tarpeellisuutta ja määritellä lailla menettelyn perusteet. Voidaan lisäksi kysyä, kuinka tarkoituksenmukaista olisi, että valtioneuvoston yleisistunto ratkaisisi viranomaisten välisistä palvelusopimuksista aiheutuvia riitoja.

Mahdollinen velvoite käyttää liikelaitosten palveluja

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan täsmennetty sääntely koskee myös mahdollista velvollisuutta käyttää Senaatti-kiinteistön palveluja. Tämä edellyttää myös sen arviointia, onko palveluiden käyttövelvollisuuden säätämiselle riittävät perusteet ja onko sille vaihtoehtoja.

Palvelujen käyttövelvollisuutta ei ole nimenomaisesti määritelty valtiovarainministeriön ehdotuksessa. Muutosehdotuksen perustelujen (s. 15) mukaan tällaista velvollisuutta ei olisi. Tältä osin ehdotukseen sisältyy kuitenkin verraten tulkinnanvarainen säännös 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentissa, joka mahdollistaa valtion tilapalvelujen keskitetyn tuottamisen:

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

Palvelujen mahdollisen käyttövelvollisuuden kannalta näin muotoiltu sääntely on ongelmallisella tavalla tulkinnanvarainen. Käytännössä palvelujen keskitetty tuottaminen voinee merkitä myös velvollisuutta käyttää keskitettyjä palveluja.

Velvoittavaksi ja kaikkia palveluja koskevaksi palvelujen käyttövelvollisuudeksi on mahdollista ymmärtää myös 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin ehdottomaksi muotoiltu säännös:

> *Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut.*

Valtiovarainministeriön vastineessa esitetty vapaaehtoisuuden lähtökohta huomioon ottaen olisi selventävää sisällyttää esimerkiksi 1. lakiehdotukseen säännös, jonka mukaan valtion liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetut *asiakkaat voivat käyttää* Senaatti-konsernin liikelaitosten palveluja. Siltä osin kuin palvelujen käyttämistä koskeva velvollisuus kuitenkin olisi tarkoituksenmukainen ja perusteltu, tällaisesta

käyttämisvelvollisuudesta sen soveltamisalasta olisi aiheellista lisätä säännös lakiin.

Asetuksenantovaltuus

Säännösmuotoilun mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista. Myös asetuksenantovaltuuden voidaan katsoa korostavan palvelusopimuksia koskevan laintasoisen perussääntelyn merkitystä. Esimerkiksi palvelusopimusten luonnetta tai palvelujen käyttämisvelvollisuutta taikka riidanratkaisumenettelyn yksityiskohtia ei ole mahdollista määritellä asetuksella, jos niistä ei ole perussäännöksiä lain tasolla.

Ministeriöiden ohjausvalta Senaatti-konsernin liikelaitoksiin

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämän arvion mukaan etenkin konsernirakenteen kautta välittyvän valtiovarainministeriön konserniin kohdistuvan ohjausvallan suhdetta puolustusministeriön ohjausvaltaan koskeva sääntely on epäselvää ja tulkinnanvaraista. Erityisesti puolustusministeriön ohjauksen suhde valtiovarainministeriön ohjaukseen vaikuttaisi muodostuvan alisteiseksi. Sääntelyä on siksi välttämätöntä täsmentää niin, että kummallekin ministeriölle kuuluva ohjausvalta ilmenee yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti laista.

Valtiovarainministeriön muutosehdotuksen mukaan ohjaussuhteita täsmennettäisiin määrittelemällä tarkemmin valtiovarainministeriön konserniin kohdistuvan ohjausvallan sisältöä ja suhdetta puolustusministeriön ohjausvaltaan. Ohjaustoimivaltaa määrittelisivät 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2-4 momentti:

> *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.*

Ohjaussuhteiden uudelleenmuotoiltu sääntely täsmentäisi riittävästi hallituksen esitykseen sisältyvää sääntelyä.

1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentti

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön päätösvalta on säännösehdotuksessa ilmaistu rinnakkaisesti ilman kummankaan ministeriön päätösvaltaan kohdistuvaa täsmennystä. Epäselväksi jää myös, mitä kaikkea valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön päätösvaltaan 2 §:n 4 momentin mukaan kuuluu.

Valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaan säännös poistettaisiin, koska laissa ei ole välttämätöntä säätää erikseen Senaatti-konsernin ohjauksesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Ministeriön arvion mukaan 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettyä yleistä ohjausmallia voitaisiin soveltaa sellaisenaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Ehdotettuun säännöksen poistamiseen ei ole huomauttamista.

Senaatti-konsernin toimitusjohtajan virkavastuu

Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että lakiin lisätään asianmukaiset säännökset Senaatti-konsernin toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisesta asemasta.

Valtiovarainministeriön muutosehdotuksen mukaan valtion liikelaitosten toimitusjohtajien virkarikosoikeudellisen aseman määrittelyä täsmennettäisiin lisäämällä valtion liikelaitoksia koskevaan yleislakiin (2. lakiehdotus) liikelaitoksen toimitusjohtajan virkavastuuta määrittelevä uusi 9 §:n 3 momentti seuraavasti:

> *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.*

Säännösmuotoiluun sisältyvä rinnastus julkisyhteisön työntekijän virkarikosoikeudelliseen asemaan merkitsisi rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin soveltamisalasäännöksen mukaan, että toimitusjohtajaan ei sovellettaisi muun muassa virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä. Kun otetaan huomioon toimitusjohtajan merkittävä asema ja toimivaltuudet, voidaan pitää välttämättömänä, että näitä rajoituksia ei sovelleta valtion liikelaitoksen toimitusjohtajaan. Säännösmuotoilussa tämä näkökohta on asianmukaisesti otettu huomioon viittaamalla uudessa 3 momentissa myös rikoslain 40 luvun 7, 8, 9 ja 10 §:n säännöksien soveltamiseen toimitusjohtajan virkavastuun perusteena.

Eduskunnan ohjausvallan määrittely suhteessa Senaatti-konserniin

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan 1. lakiehdotuksen 4 §:n sanamuodosta voi saada sen käsityksen, että eduskunnan Senaatti-konserniin kohdistuva ohjausvalta on suppeampaa kuin mitä valtion liikelaitoslain 6 §:ssä säädetään eduskunnan ohjaustoimivallan sisällöstä. Sääntelyä 1. lakiehdotuksessa tulee selvyyden vuoksi

tältä osin täsmentää niin, että laista käy ilmi eduskunnan ohjausvallan olevan vähintään sen laajuinen kuin valtion liikelaitoslaissa säädetään.

Valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaan eduskunnan ohjausvaltaa täsmennettäisiin 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä seuraavasti:

> *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*.

Ehdotetusta muotoilusta käy perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla ilmi, että eduskunnan ohjausvalta Senaatti-konsernin liikelaitoksiin on yhtä laaja kuin valtion liikelaitoslaissa säädetään.

Tytärliikelaitoksen mahdollisuus

Perustuslakivaliokunnan mielestä tytärliikelaitoksen mahdollisuudesta on selvyyden vuoksi oltava säännös myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa.

Valtiovarainministeriön muotoilemaan 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momenttiin sisältyy tältä osin säännös, jossa määritellään Puolustuskiinteistöjen asema Senaatti-kiinteistöjen tytärliikelaitoksena:

> *Tämän lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin.*

Samasta syystä valtiovarainministeriö ehdottaa valtion liikelaitoslain 2 §:n 2 momenttia muotoiltavaksi uudelleen seuraavansisältöiseksi:

> *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.*

Säännösmuotoiluja voidaan pitää riittävän selkeinä.

Valtion liikelaitos ja liiketoiminnan harjoittaminen

Hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtion liikelaitoslakia muutettaisiin niin, että lakia sovellettaisiin liiketoimintaa harjoittavaan valtion [liike]laitokseen. Valtion liikelaitoslakia sovellettaisiin 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan myös Senaatti-kiinteistöihin. Perustuslakivaliokunta kehottaa tältä osin puolustusvaliokuntaa mietintövaliokuntana varmistumaan ehdotetun sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n valtiontukisääntelyn kanssa.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan EU:n komissiolla ei ole ollut huomauttamista ehdotettuun ratkaisuun. EU:n komission EU-oikeuteen perustuva arvio perustuu ministeriön sille esittämään selvitykseen, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt ei valtion liikelaitoksena harjoita liiketoimintaa joitakin vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Liiketoiminnan harjoittaminen nykyisenlaisen valtion liikelaitoksen muodossa olisi erittäin ongelmallista EU-oikeuden kilpailua ja kiellettyä valtiontukea koskevan sääntelyn kannalta.

Valtiovarainministeriön uudelleenmuotoilema ehdotus valtion liikelaitoslain 1 §:n 1 momentiksi on seuraavansisältöinen:

> *Tätä lakia sovelletaan lain 3 §:n mukaisin periaattein palveluita valtiolle tuottavaan valtion laitokseen. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden, hallinnon ja ohjauksen perusteista.*

Säännös on näin muotoiltuna omiaan asianmukaisesti selkeyttämään valtion liikelaitosten roolia nimenomaan valtiolle palveluja tuottavana valtion toimielimenä. Tärkeänä voidaan pitää etenkin sitä, että uuden muotoilun mukaan valtion liikelaitosten toiminnan lähtökohdaksi ei hallituksen alkuperäisen esityksen mukaisesti määritellä liiketoiminnan harjoittamista, joka olisi etenkin valtiontukisääntelyn kannalta ongelmallista.

Kuten TEM:n lausunnosta käy ilmi, palvelutoiminnalle alisteinen pienimuotoinen palveluliiketoiminta ei EU:n valtiontukisääntelyn perusteella ole kiellettyä. Edellytyksenä on, että tällaisilla palveluilla on rajallinen osuus ja niitä toteutettaessa noudatetaan sekä kirjanpidon eriyttämistä koskevaa vaatimusta että palveluiden markkinaehtoista hinnoittelua. Tällainen toiminta ei myöskään saa vääristää tai uhata vääristää kilpailua SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla. Koska valtiontukisääntely perustuu EU:n perussopimukseen, jota sovelletaan sellaisenaan, säädettävään lakiin ei ole aiheellista lisätä säännöksiä näistä rajoituksista.