Olli Mäenpää
24.11.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2020 vp)/Hallintovaliokunnan lausuntoluonnos 20.11.2020

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.

Lausuntoluonnoksessa todetaan aiheellisesti, että hallituksen esityksen käsittelyssä esiin nousseet merkittävät lainsäädännön sisältöön liittyvät ongelmat johtuvat ennen kaikkea koko Senaatti-järjestelmää koskevan normipohjan puutteista. Lausuntoluonnoksessa ei ole aikataulusyistä voitu arvioida kaikkia Senaatti-järjestelmään liittyviä kysymyksiä ja ongelmia. Lausuntoluonnoksen tavoitteena on ollut saada lakiehdotukset sillä tavoin hyväksyttävään muotoon, että esillä oleva lainsäädäntö voidaan saattaa voimaan.

Lausuntoluonnokseen sisältyviä muokattuja säännösmuotoiluja ja niiden perusteluja voidaan myös nämä näkökohdat huomioon ottaen pitää varsin selkeinä ja hyvin perusteltuina. Ehdotetut säännösmuutokset muodostavat tässä vaiheessa toimivan kokonaisuuden, ja ne kohentavat olennaisesti alkuperäisen esityksen sisältämää sääntelyä. Valtioneuvoston selonteon perusteella on mahdollista jatkaa lainsäädännön kehittämistä.

Senaatti-konsernin tehtävien ja talouden perusteiden sääntely

Lausuntoluonnoksessa todetaan, että hallituksen esityksessä ehdotettua Senaatti-konsernin tehtävien ja talouden perusteiden sääntelyä on perustuslakivaliokunnan tehtävänmäärittelyä koskevan huomautuksen johdosta aiheellista täsmentää monelta kannalta. Lausuntoluonnokseen sisältyvät yksityiskohtaiset muutosehdotukset, joiden kohteena ovat 1. lakiehdotuksen 1, 2 ja 4 §.

Senaatti-konsernin tehtävien sääntely

Senaatti-konsernin tehtäviä koskevaa määrittelyä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa täsmennettäisiin hallintovaliokunnan lausuntoluonnoksessa olennaisesti. Nämä tarkemmat tehtävämäärittelyt vastaavat hyvin perustuslakivaliokunnan välttämättömänä pitämää täsmentämistarvetta.

Talouden perusteiden sääntely

Lausuntoluonnoksen mukaan 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momenttiin 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 ne kykenevät saavuttamaan eduskunnan sille vuosittain talousarvion yhteydessä asettamat palvelutavoitteet ja mahdolliset muut toimintatavoitteet. Ehdotettu sääntely täsmentäisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla konsernin taloudenhoidon perusteita.

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.

Hallintovaliokunnan lausuntoluonnoksen mukaan on tärkeää, että liikelaitoslain 2 §:n mukaisten valtion organisaatioiden palvelut hinnoitellaan omakustannusperusteisesti, mikä vastaa valtioasiakkaiden kohdalla nykyisin noudatettavaksi omaksuttua omakustannusperiaatteeseen perustuvaa hinnoittelutapaa. Sen sijaan muille asiakkaille ja kilpailutilanteessa markkinoilla hyödynnettävät palvelut hinnoitellaan ja niistä on sovittava valtion yleisen liikelaitoslain 3 §:n mukaisesti.

Tämän peruslähtökohdan uusi muotoilu 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa selventää olennaisesti ja toteuttamiskelpoisella tavalla hinnoittelun perusteiden määrittelyn. Osaltaan se selkeyttää myös Senaatti-konsernin taloudenhoidon perusteita. Säännösmuotoilu täyttää asianmukaisesti myös perustuslakivaliokunnan esittämän täsmentämistarpeen.

Palvelusopimusten yleiset perusteet

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 oikeudellinen luonne

Lausuntoluonnoksessa hallintovaliokunta esittää sääntelyn selkiyttämiseksi julkisoikeudellisen palvelusopimuksen määrittelemistä laissa hallintosopimukseksi. Kun otetaan huomioon palvelusopimusten oikeudellinen, taloudellinen ja käytännöllinen merkitys, on perusteltua, että niiden luonne määritellään nimenomaisesti lain tasolla hallintosopimukseksi 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa. Määrittely hallintosopimukseksi mahdollistaa myös erilaisten, muun muassa vuokra- ja käyttöoikeussopimuksissa vakiintuneesti käytettyjen sopimusehtojen välttämättömän

mukauttamisen Senaatti-konsernin käyttämien palvelusopimusten erityispiirteisiin.

Sopimusriitojen ratkaisumenettely

Kun palvelusopimukset määritellään lausuntoluonnoksen mukaisesti hallintosopimuksiksi, määritelmästä seuraa ilman erityistä sääntelyä, että palvelusopimusta koskevat mahdolliset riidat ratkaistaan voimassa olevan lain mukaisesti hallintoriitamenettelyssä. Kuten lausuntoluonnoksessa todetaan, tällainen sääntely on omiaan ennalta estämään mahdollisia sopimuserimielisyyksiä. Samalla se ohjaa käyttämään erimielisyyksien ratkaisussa sopimusosapuolten välisiä neuvottelu- ja sovittelumenettelyjä, mitä voidaan pitää käytännössä ensisijaisena riidanratkaisumenetelmänä.

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.

Lausuntoluonnoksessa hallintovaliokunta painottaa, että säädettävään lakiin ei sisälly palvelujen käyttövelvollisuutta, eikä sellaista myöskään ole tarkoitus asettaa valtion virastoille ja laitoksille. Tämän vuoksi asiasta ei ole tarpeen ottaa säännöstä lakiin. Lakiehdotusten valiokuntakäsittelyssä esitettyä painotusta voidaan pitää riittävänä selvennyksenä tässä suhteessa.

Ministeriöiden ohjausvalta Senaatti-konsernin liikelaitoksiin

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ministeriöiden ohjausvaltaa koskevaa sääntelyä on välttämätöntä täsmentää niin, että kummallekin ministeriölle kuuluva ohjausvalta ilmenee yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti laista.

Hallintovaliokunnan lausuntoluonnoksessa ministeriöiden ohjausvaltaa ehdotetaan täsmennettäväksi useilta osin. Lähtökohtana on, että puolustusministeriön ohjaustoimivaltaan kuuluu antaa tarkentavat palvelu- ja toimintatavoitteet Puolustuskiinteistöille ja valtiovarainministeriön tehtävänä on päättää puolestaan Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista.

Ohjaustoimivallan yksityiskohtainen määrittely hallintovaliokunnan lausuntoluonnoksessa ehdotetulla tavalla sisältää perustuslakivaliokunnan välttämättömänä pitämän yksiselitteisen ja ristiriidattoman ohjausvallan määrittelyn. Ohjaussuhteiden uudelleenmuotoiltu sääntely täsmentää siten 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.

Lausuntoluonnoksen mukaan 4 momentin säännös poistettaisiin, koska laissa ei ole välttämätöntä säätää erikseen Senaatti-konsernin ohjauksesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Ehdotettu säännöksen poistaminen poistaisi samalla päätösvaltaan kohdistuvan epäselvyyden.

Senaatti-konsernin toimitusjohtajan virkavastuu

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

Hallintovaliokunnan lausuntoluonnoksen mukaan valtion liikelaitosten toimitusjohtajien virkarikosoikeudellisen aseman määrittelyä täsmennettäisiin lisäämällä valtion liikelaitoksia koskevaan yleislakiin (2. lakiehdotus) liikelaitoksen toimitusjohtajan virkavastuuta määrittelevä uusi 9 §:n 3 momentti. Sen mukaan julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen vastuu ulotetaan koskemaan myös liikelaitoksen toimitusjohtajaa. Lisäksi liikelaitoksen toimitusjohtajaa koskisivat rikoslain 40 luvun 7-10 §:n säännökset rikosoikeudellisen virkavastuun perusteena. Sääntely vastaa asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan välttämättömäksi arvioimaa virkavastuun sääntelytarvetta.

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.

Lausuntoluonnoksessaan hallintovaliokunta esittää 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin alkuun lisättäväksi eduskunnan ohjausta koskevan täsmentävän virkkeen viittaamalla valtion liikelaitoslain 6 §:n 1 momenttiin. Ehdotetusta muotoilusta käy perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla riittävällä yksiselitteisyydellä 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.

Hallintovaliokunnan lausuntoluonnoksen mukaan 2. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentti muutettaisiin niin, että liikelaitoksella voi olla liikelaitoskohtaisessa laissa säädetyllä tavalla yksi tai useampi tytärliikelaitos, jotka muodostavat liikelaitostenvälisen konsernin. Tytärliikelaitoksella voi olla myös toimitusjohtaja. Säännösmuotoilu toteuttaa asianmukaisesti täsmentämistarpeen tältä osin.

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.

Hallintovaliokunnan lausuntoluonnoksen mukaan 2. lakiehdotuksen 1 § muutettaisiin niin, että valtion liikelaitosten toiminnan lähtökohdaksi ei määritellä liiketoiminnan harjoittamista vaan palvelujen tuottaminen valtiolle. Hallintovaliokunta katsoo painavin perustein, että säännös on näin muotoiltuna omiaan asianmukaisesti selkeyttämään valtion liikelaitosten roolia nimenomaan valtiolle palveluja tuottavana valtion toimielimenä. Sääntely täyttää näin muotoiltuna myös EU-oikeuden valtiotukea ja kilpailua koskevan sääntelyn perusvaatimukset.