OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

8.2.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta (HE 53/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettua lakia, valtion liikelaitoksista annettua lakia ja valtion virkaehtosopimuslakia. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin lisättäisiin säännökset toimitilojen vuokraamisesta valtion virastoille ja laitoksille.

Esityksen tavoitteena on lisätä valtion sisäistä toimitilojen vuokrausta koskevat säännökset Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin nykyisestä asetuksentasoisesta sääntelystä.

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa erityisesti teemasta hallinto-oikeudellinen näkökulma ja asetuksenantovaltuus. Tässä lausunnossa on rajauduttu tarkastelemaan ainoastaan nyt käsiteltävänä olevia lakiehdotuksia, eikä Senaatti-kiinteistön asemaa yleisemmin tai sen tehtäviä ja niiden suhdetta perustuslain (jälj. PL) 124 §:ään ole lausunnossa arvioitu. Oikeusministeriö lausuu mainitun teeman osalta kunnioittavasti seuraavaa. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta.

Velvollisuus tehdä palvelusopimus liikelaitoksen kanssa (2 b §)

Lain 2 b §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan ”Valtion viraston ja laitoksen tulee vuokrata tarvitsemansa toimitilat Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista.”

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä PL 84 §:n 4 momentin kannalta. PL 84 §:n 4 momentti edellyttää, että valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta katsoi Senaatti-kiinteistöä koskevassa aikaisemmassa lausunnossaan, että ”Lailla tulee siten 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. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.” (PeVL 34/2020 vp, s. 2)

Ehdotettua 2 b §:n 1 momenttia voidaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetuilla perusteilla pitää välttämättömänä ja sinänsä asianmukaisena.

Poikkeaminen velvoitteesta vuokrata Senaatti-konsernilta (2 b §:n 3 mom.)

Lain 2 b §:n 3 momentti sisältäisi poikkeussäännöksen valtion viraston ja laitoksen velvollisuudesta vuokrata toimitilansa Senaatti-konsernin liikelaitokselta. Koska kyse on laissa PL 84 §:n 4 momentista johtuen säädetystä velvollisuudesta (2 b §:n 1 mom.) poikkeamisesta, olisi kokonaistaloudellisen edullisuuden tarkempi määrittely lain tasolla aiheellista (ks. jäljempänä 2 c §:n 1 mom. osalta lausunnossa todettu). Lisäksi säännös jättää epäselväksi poikkeamista koskevan päätöksentekomenettelyn, sillä momentissa ehdotetaan säädettäväksi ainoastaan konsernin antamasta lausunnosta (”jos Senaatti-konsernin liikelaitos on antanut virastolle tai laitokselle lausunnon siitä, että tämä on kokonaistaloudellisesti edullista.”) – ks. 2 b §:n 4 mom. osalta todettu.

Lausuntomenettely (2 b §:n 4 momentti)

Ehdotetussa 2 b §:n 4 momentissa säädettäisiin menettelystä, jonka mukaan virastoa tai laitosta ohjaavan ministeriön tulisi pyytää toimitilavuokrausta koskevasta asiasta valtiovarainministeriön lausunto silloin, kun Senaatti-konsernin liikelaitos ja virasto tai laitos eivät olisi yksimielisiä 2 b §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä. [Pitänee olla 2 tai 3 momentissa, sillä edellytysten ei tarvitsisi täyttyä yhtä aikaa.] Säännöksestä ei ilmene, mikä oikeudellinen merkitys tällaisella lausunnolla on tai mikä taho viime kädessä ratkaisee kysymyksen 2 tai 3 kohdassa tarkoitettujen edellytystentäyttymisestä. Esityksen perusteluissa (s. 7) on viitattu ns. TORI-lakiin (valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annettu laki (1226/2013) ja siinä omaksuttuun päätöksentekomenettelyyn, jota ei kuitenkaan ehdoteta omaksuttavaksi tässä. Momenttia on välttämätöntä täsmentää siten, että lausunnon oikeudellinen merkitys ja toisaalta päätöksentekomenettely kuvatuissa tilanteissa ei jää epäselväksi (kuten edellä 2 b §:n 3 mom.).

Tarkemmat säännökset ja määräykset (2 c §)

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia koskeva 2 c § kiinnittyy keskeisesti PL 84 §:n 4 momenttiin, joka edellyttää, että valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin laissa säädetään. Ottaen huomioon, että lailla säätämisen vaatimuksella on keskeisesti finanssihallinnollinen peruste, ei oikeusministeriöllä ole toimialallaan asiantuntemusta arvioida tarkemmin sitä, mitä sääntelyä tarkalleen ottaen lain tasolle on PL 84 §:n 4 momentista johtuen sisällytettävä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan maininnut lain tasolla säädettävistä seikoista nimenomaisesti palvelusopimusten yleiset perusteet ja hinnoittelun perusteet (PeVL 34/2020 vp, s. 2). Ehdotetusta lakia alemman asteisesta sääntelystä voidaan todeta seuraavaa:

Lain 2 c § sisältäisi asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet. Säännöksen tarvetta ja sisältöä on vaikea arvioida, sillä esityksestä puuttuvat näiltä osin asianmukaiset perustelut, jollaisiksi ei voida katsoa pykälätekstin toistamista.

Ehdotettu uusi asetuksenantovaltuus (2 c §:n 1 mom.) mahdollistaisi ensinnäkin tarkempien säännösten antamisen ”2 a ja 2 b §:ssä säädetyn kokonaistaloudellisuuden arvioinnista sekä niistä edellytyksistä, joilla toimitila voidaan vuokrata ilman tällaista arviointia”.

Perusteluissa todetaan (s. 15), että ”Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää, että kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa olisi otettava huomioon muun muassa viraston tai laitoksen toiminnan taloudellisuus, tehokkuus ja tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen sekä tilatehokkuustavoitteiden toteutuminen. Vaikutukset tulisi arvioida toimitilan koko elinkaaren ajalta sekä koko valtiontalouden kannalta.” Epäselväksi jää, minkä vuoksi säännöksiä ei ole ehdotettu otettavaksi lain tasolle. Perusteluissa näytetään selostettavan varsin tyhjentävästi , mitkä olisivat ne seikat, jotka otettaisiin kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa huomioon.

Edelleen momentin ensimmäinen asetuksenantovaltuus koskisi tarkempia säännöksiä kokonaistaloudellisuuden arvioinnista ja niistä edellytyksistä, joilla toimitila voidaan vuokrata ilman tällaista arviointia. Perussäännökset, joista asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä, puuttuvat laista, minkä vuoksi tällainen asetuksenantovaltuus ei ole mahdollinen. Erityisesti säännöksen loppuosaa (”ja niistä edellytyksistä, joilla toimitila voidaan vuokrata ilman tällaista arviointia”) on lisäksi pidettävä ongelmallisena PL 84 §:n 4 momentista johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.

Toiseksi asetuksenantovaltuus mahdollistaisi, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin ”toimitilavuokrauksessa noudatettavasta vuokrasopimuksen irtisanomisajasta, vuokrasopimus- ja toimitilatietojen toimittamisesta valtiovarainministeriölle tai sen määräämälle toimijalle, Senaatti-konsernin liikelaitoksen oikeudesta periä se investoinnin osa, joka on vuokrasopimuksen irtisanomishetkellä maksamatta ja jota ei voida hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa, viraston ja laitoksen oikeudesta vuokrata toimitila toiselle virastolle tai laitokselle sekä maksusta, jonka Senaatti-konsernin liikelaitos perii virastolta tai laitokselta edelleenvuokrausta koskevan sopimuksen voimassaolon ajan vuosittain edelleenvuokrauksen hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.”

Ehdotettua asetuksenantovaltuutta ei ole esityksessä perusteltu. Sen suhde voimassaolevaan 2 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuuteen jää epäselväksi. Edelleen asetuksenantovaltuus kattaisi runsaan määrän erilaisia seikkoja irtisanomisajasta ilmoitusvelvollisuuteen. Ehdotuksen valossa jää epäselväksi, minkä vuoksi mainituista seikoista ehdotetaan säädettäväksi asetuksella, ja on vaikea esityksen perusteella vakuuttua siitä, minkä vuoksi näistä seikoista tulisi ja toisaalta voisi säätää asetuksella. Vaikuttaa nimittäin siltä, että osa asetuksenantovaltuudessa luetelluista seikoista tulisi jättää pikemminkin sopimusvapauden piiriin (esim. irtisanomisaika, edelleenvuokraus). Puolestaan, jos tarkoituksena on antaa yleisesti kaikkia asianomaisessa laissa tarkoitettujen sopimusten osapuolia velvoittavia säännöksiä, kuten esimerkiksi velvollisuudesta toimittaa valtiovarainministeriölle tai sen määräämälle toimijalle vuokrasopimus- ja toimitilatiedot, tulisi tästä säätää pikemminkin laissa. [Kun kyse on velvollisuudesta toimittaa tietoja, tulisi säännöksestä poistaa epämääräinen maininta ”tai sen määräämälle toimijalle”.] Niin asetus- kuin lakitasosta puhuttaessa on lisäksi kiinnitettävä huomiota siihen, että esimerkiksi irtisanomisajasta säätämisellä on vaikutuksia voimassaoleviin sopimuksiin.

Määräyksenantovaltuuden (2 c §:n 2 mom.) osalta epäselväksi jää säännöksen suhde voimassaolevaan lain 2 §:n 3 momenttiin, jossa mahdollistetaan tarkempien säännösten antaminen palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista valtioneuvoston asetuksella. Mikäli palvelusopimuksella ja vuokrasopimuksella tarkoitetaan laissa eri toimintaa ja näihin halutaan kohdistaa erilaista sääntelyä, tulisi jaottelua pyrkiä selventämään. On kuitenkin huomioitava, että PL 84 §:n 4 momentista johtuu, että liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään – sopimustyypistä riippumatta.