6.2.2023 EOAK/882/2023

Eduskunta, Hallintovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Hallintovaliokunta keskiviikko 08.02.2023 klo 08.00 / HE 53/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Senaatti-kiinteistöstä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain ym. muuttamisesta

Aluksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Olen 21.12.2021 antanut valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon EOAK/8507/2021. Lausunnollani ei ole ollut merkittävää vaikutusta hallituksen esityksen sisältöön.

Esityksen tarkoituksena on, että jatkossakin valtion virastot ja laitokset hankkisivat toimitilansa Senaatti-konsernilta. Kysymys on käytännössä siitä, että 13.12.2021 kumottuja valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (hallinta-asetus) säännöksiä vastaavat säännökset otettaisiin lakiin.

Nyt on siis kyse hallinta-asetuksen kumottujen säännösten ”henkiin herättämisestä” lain tasolla. Hallinta-asetuksella muutettiin 1.1.2016, ilman eduskunnan myötävaikutusta, perusteellisesti Senaatti-kiinteistöjen asemaa valtion in house- vuokranantajana. Valtiovarainministeriön asetustasoisella muutoksella päätettiin aikaisempi oikeustila, jossa virastot olivat saaneet itse kilpailuttaa vuokranantajia, ja Senaatista tehtiin monopolitoimija valtionhallinnon toimitila-asioissa.

Sittemmin on selvitetty, että hallinta-asetuksen antamiseen liittyi kolminkertainen oikeudellinen virhe:

- Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista olisi tullut säätää laissa eikä asetuksessa.

− Asetus annettiin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain nojalla, vaikka kyseinen laki ei koske valtion sisäistä in house -vuokraustoimintaa.

− Mainitun lain 15 §:ään sisältyvä asetuksenantovaltuus ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia, joista ei ollut kysymys.

Hallituksen esityksen luonnosvaiheessa olen usean muunkin lausunnonantajan tavoin arvostellut sitä, että perustuslain vastaisena kumottu vanha järjestelmä pyritään saattamaan lain tasolla voimaan jo ennen eduskunnan määräämän selontekomenettelyn (VNS 9/2022 vp) valmistumista. Hallituksen esitys on nyt kuitenkin päätetty antaa oikeustilan selventämiseksi; mahdolliset lainsäädäntömuutokset ilmoitetaan valmisteltavan myöhemmin erikseen (s. 13).

Laillisuusvalvojana tehtävänäni ei ole ottaa kantaa poliittisiin tarkoituksenmukaisuusvalintoihin. Sellaisia liittyy olennaisen paljon valtion toimitilojen hallinnointia koskevan järjestelmän sisällön ja organisoinnin suhteen.

Totean kuitenkin, että mikäli nyt kysymyksessä olevaa hallituksen esitystä ei hyväksytä, oikeudellinen tilanne jää sellaiseksi kuin Puolustusvaliokunnan mietinnössä PuVM 2/2020 vp on todettu (s. 10):

”Kysymykseen siitä, onko valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuutena käyttää Senaatti-konsernin liikelaitosten tilapalveluja ja tehdä asiaa koskeva palvelusopimus liikelaitoksen kanssa, puolustusvaliokunta toteaa, ettei lainsäädännössä ole siihen velvoittavaa säännöstä eikä sellaista myöskään ehdoteta. Valtion virastot ja laitokset voivat hankkia toimitilat käyttöönsä myös vapailta markkinoilta.”

Eduskunnan työjärjestyksen 64 §:n mukaan valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päätä. Tiedossani ei ole, että eduskunta olisi omaksunut asiasta edellä siteeratusta lausumasta poikkeavaa kantaa.

Nähdäkseni nykyiseen oikeustilaan ei sisälly sellaisia ongelmia, jotka välttämättä tulisi ratkaista hyväksymällä nopealla aikataululla nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys. Olen edustanut kantaa, että valtioneuvoston selonteon käsittely tarjoaisi paremmat mahdollisuudet asiakokonaisuuden kokonaisvaltaiseen käsittelyyn ja ymmärtämiseen kuin pelkkä nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys.

Julkinen hallintotehtävä ja julkinen tehtävä

Hallituksen esitystä on täydennetty luonnosvaiheesta antamani palautteen johdosta siten, että nyt otetaan entistä selvempi kanta Se-

naatti-konsernin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuihin julkisiin hallintotehtäviin. Senaatti-konserni ja valtiovarainministeriö eivät ole asian aikaisemmissa vaiheissa katsoneet kyseen olevan julkisista hallintotehtävistä, pitäen kuitenkin mahdollisena laajempaa julkisen tehtävän soveltuvuutta. Hallituksen esityksen taustalla on perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 34/2020 vp, jossa valiokunta katsoi Senaatti-konsernin tehtäviin ”sisältyvän joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä”. Näiltä osin nyt ei esitetä muutosta, koska tehtäviin ei esitetä sisällöllisiä muutoksia.

Julkisten hallintotehtävien hoitamisessa on turvattava oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattaminen säädöstasolla. Virkavastuuta ja hallinnon yleislakien noudattamista edellytetään silloin, kun kyse on julkisen vallan käyttämisestä. Senaatti-konsernin kohdalla ei nähdäkseni ole kyse julkisen vallan käyttämisestä perustuslain 124 §:n merkityksessä (ks. kuitenkin jäljempänä rikoslain 40 luvun kannalta), eli hallinnon yleislakien noudattaminen ei seuraa suoraan tätä kautta. Vaatimus hallinnon yleislakien, keskeisesti hallintolain noudattamisesta tulee kuitenkin välillisesti siitä, että konsernin palvelutehtäviä toteutetaan hallintosopimuksin. Hallintosopimukset ovat sopimuksia julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ja hallintosopimuksia tehtäessä on noudatettava hallintolain 3 §:n 2 momentin vaatimuksia.

Hallituksen esityksessä katsotaankin nyt suoraan, että Senaatti-konsernin palvelutehtävät vaikuttavat osaltaan asiakasvirastojen edellytyksiin hoitaa niiden viranomaistehtäviä, ja tästä syystä palvelutehtäviä on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä (s. 17). Olen asiasta samaa mieltä.

Sen linjaaminen, että Senaatti-konsernin toimissa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, on laillisuusvalvonnallisesti merkittävää. Laillisuusvalvonnassa on aikaisemmin katsottu (AOA Sakslin 15.11.2013, dnro 2159/4/12), että valtion kiinteistöjen hallinnoinnissa on kyse sellaisesta valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivalle liikelaitokselle kuuluvasta liiketaloudellisin perustein tapahtuvasta yksityisoikeudellisesta perustoiminnasta, jonka valvomiseen oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa. Olen itse lähestynyt asiaa toisin. Pidän hyvin perusteltuna ja tärkeänä sitä, että laillisuusvalvonta ulottuu myös viranomaistoimintaan liittyviin tilakysymyksiin. Ne ovat usein välittömästi merkityksellisiä ennen kaikkea hallinnon asiakkaiden kannalta, mutta myös julkisyhteisön henkilöstön oikeusasemalle.

Oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä julkista hallintotehtävää laajempi julkisen tehtävän käsite (perustuslain 109 §) mahdollistaa laillisuusvalvonnan toimivaltarajojen ”autonomisen” määrittämisen siten, että päätöksenteko on oikeusasiamiehen omissa käsissä. Kuitenkin sen takaamiseksi, että valvottavan viranomaisen nimenomaisena velvollisuutena on soveltaa hallinnon yleislakeja ja noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, toiminnan määrittely julkiseksi hallintotehtäväksi lainsäätäjän toimesta on merkityksellistä.

Jää myöhemmässä laillisuusvalvontakäytännössä lähemmin linjattavaksi, missä kaikissa Senaatti-konsernin toimissa on kyse julkisesta hallintotehtävästä ja mitkä osa-alueet jäävät tämän käsitteen ja mahdollisesti myös ylimmän laillisuusvalvojan toimivallan ulkopuolelle (HE s. 17 ulkopuolelle jäävänä esimerkkinä on mainittu siivouspalvelut). Asia saattaa saada tarkennusta myös vireillä olevassa selontekomenettelyssä.

> Yleisellä tasolla totean, että laillisuusvalvonnan kannalta on aina selkeintä keskittää hallinnolliset prosessit virkavastuulla tapahtuviksi. Vertailu ja mallien hakeminen osakeyhtiölaista on omiaan johtamaan kehitystä hallinnon lainalaisuuden ja virkavastuun kannalta ongelmalliseen suuntaan.

Merkityksellisiä rajanvetoja julkisen hallintotehtävän ulottuvuuksista ja ylipäätään palvelusopimusten hyväksyttävästä sisällöstä voidaan jatkossa saada myös hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön kautta. Hallintoriitamenettely mahdollistaa jo solmittujen palvelusopimusten sisällön riitauttamisen. Pidän oikeusvaltiollisista syistä tärkeänä, että tuomioistuinlaitos on nyt (PeVL 34/2020 vp:n myötä) selvästi kytketty mukaan oikeussuojakeinoksi viranomaisen toimitilakysymysten erimielisyystilanteisiin. Hallintoriitamenettelystä ei ole tiettävästi vielä kertynyt kokemuksia tai oikeuskäytäntöä. Mielestäni olisi ollut perusteltua, että hallituksen esityksessä olisi käsitelty tätä oikeussuojakeinoa lähemmin (selontekomenettelyssä tälle toki olisi olennaisesti paremmat edellytykset). Olisiko esimerkiksi mahdollista päätyä asetelmaan, jossa asiakasvirasto saa hyväkseen sitovan tuomioistuimen päätöksen jonkin muutos- tai parannustyön toteuttamisesta Senaatti-konsernin toimesta ja myös sen kustannusvastuulla, siinäkin tapauksessa, että asiaa olisi ensin käsitelty Senaatti-konsernin, valtiovarainministeriön, raha-asiainvaliokunnan ja jopa valtioneuvoston yleisistunnon toimesta? Tällainen selvitys voinee olla paikallaan myös siksi, että saadaan demokraattisesti hyväksytty ja punnittu näkemys kahden ylimmän valtiovallan haaran eli hallitusvallan ja lainkäyttövallan tasapainoisesta työnjaosta po. kysymyksessä.

Hallintoriitamenettely on kuitenkin siis käytettävissä vasta ja ”vain” siinä vaiheessa ja siinä määrin, kuin kysymys on Senaatti-konsernin ja asiakasviraston jo tekemän palvelusopimuksen yksityiskohdista. Nyt esillä olevan esityksen myötä, jossa viranomaisille säädettäisiin pakko käyttää Senaatti-konsernin palveluita, hallintoriitamenettely ei tulisi käytettäväksi ns. isossa kuvassa eli liittyen siihen, että viranomaisen on joka tapauksessa käytettävä Senaatti-konsernin palveluita, siihen liittyvine kustannuksineen ja ehtoineen.

Valtion kokonaisetu ja sen suhde asiakasviraston velvollisuuksiin ja yksilöiden oikeuksiin

Kaikkein suurimman mittaluokan kysymykset eli kysymykset siitä, että virastolla on ylipäätään asianmukaiset toimitilat, jäisivät jatkossakin

poliittisen päätöksenteon taakse. Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin, että ”Asiakasvirasto ja hallinnonalan ministeriö vastaavat siitä, että virastolla on käytössään riittävät taloudelliset resurssit toimitiloihin, niiden kunnossapitoon sekä asiakasviraston tarpeelliseksi katsomiin muutostöihin.” (s. 17). Valitettavasti juuri tämä kysymys on kuitenkin se, joka toistuvasti tulee esille epäkohtana oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Hallituksen esityksen tavoitteena on (s. 7) ”ohjata valtion toimitilojen käyttöä valtion kokonaisedun mukaiseksi siten, että toimitilojen käyttö tukisi mahdollisimman hyvin valtion kokonaistaloudellisia ja muita toimitilojen käyttöön liittyviä tavoitteita”.

Säädöstasolla ehdotetussa 2 a §:ssä mainitaan valtion kokonaisetu, ja se samaistetaan ”kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin”. Ehdotettu säännös rajoittuu tähän, eli se puhuu vain rahasta. Perustelutekstin tasolla taloudellisten tavoitteiden ohella tosin mainitaan myös sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset sekä eräät yhteiskuntavastuulliset näkökohdat. Viranomaisen tehtävien tarkoituksenmukaista hoitamistakaan ei mainita säädöstasolla, kuitenkin sentään lyhyesti perusteluissa (s. 13). Ehdotetun 2 c §:n 1 momentin asetuksenantovaltuudella valtioneuvosto voisi antaa lähempiä säännöksiä siitä, mitä kokonaistaloudellisuudella tarkoitetaan. Tällaisenaan pidän ehdotettua säännöstä varsin epätasapainoisena siihen nähden, että toimitilaratkaisuilla on niin välitön vaikutus viranomaisvelvoitteiden hoitamiselle.

Kokonaistaloudellisuus ja valtion kokonaisetu ovat ylipäätään ohjenuorina hankalia toiminnassa, joka näennäisesti jäljittelee yksityisoikeudellista vuokraustoimintaa. Senaatti-konsernin etu ei välttämättä ole sama kuin in house -vuokralaisen etu tai sellissään palelevan vangin etu – veronmaksajien edusta puhumattakaan. Kuitenkin ehdotetun 2 b §:n 3 momentin mukaan juuri Senaatti-konsernin liikelaitoksen näkemys kokonaistaloudellisesta edullisuudesta olisi ratkaiseva.

Mikäli hallituksen esitys hyväksytään, Senaatti-konsernin liikelaitokset toimisivat valtioasiakkaisiinsa nähden tulevaisuudessakin määräävässä monopoliasemassa. Se ei nähdäkseni osoittaisi liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti määräytyvää luontevaa tasapainoa liikelaitoksen ja valtioasiakkaan intressien välillä. Senaatti-konserni ”vuokraa” valtion omaisuutta valtiolle ilman riskiä ehdoilla, jotka automaattisesti johtavat liikelaitoksen kannalta liiketaloudellisesti hyvään lopputulokseen. Valtion varallisuusaseman kannalta toiminnalla ei kuitenkaan ole suoranaista merkitystä, koska sekä vuokralainen että vuokranantaja ovat osa valtiota ja raha liikkuu vain valtion sisällä. Luonnollisesti on niin, että valtion budjettitaloutta hoidetaan ”siiloutuneesti” eri vastuuministeriöiden ja viranomaisten näkökulmia eri tavoin viime kädessä poliittisesti painottaen. Tämä ei kuitenkaan poista valtion vastuuta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta.

Ylimpien laillisuusvalvojien näkökulmasta nykyisen järjestelmän keskeistä ongelmaa voidaan nimittää ns. ”erillisyysharhaksi”, joka perustuu siihen, että Senaatti-konserni nähdään valtiosta erillisenä tahona, mitä se ei ole. Valtion vastuu esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien tai kansainvälisten sopimusten noudattamisesta on jakamatonta.

Varsinkin vankiloiden ja poliisiasemien tilojen fyysisiin olosuhteisiin liittyy keskeisiä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Erillisyysharha vaikuttaa valtion vastuun toteutumiseen julkista valtaa käytettäessä, ja tätä kautta myös perus- ja ihmisoikeuksien suojaan esimerkiksi juuri vankiloiden perusparannus- ja korjaustarpeisiin liittyvissä tilanteissa, joissa kustannusvastuuta usein pallotellaan ”vuokralaisena” toimivan vankilan ja ”vuokranantajana” toimivan Senaatti-Kiinteistöt-liikelaitoksen välillä sillä lopputuloksella, että valtion vastuulle kuuluvia korjauksia ei toteuteta lainkaan, koska vuokralaisella eli valtiolla ei ole varaa maksaa vuokranantajalle eli valtiolle sen muutostöistä vaatimaa lisävuokraa.

Valtion käytössä olevien toimitilojen asianmukaisuudesta vastaa kuitenkin aina valtio. Valtion sisäiset järjestelyt eivät vaikuta valtion vastuuseen. Valtion vastuuta ei voida häivyttää valtion sisäisten sopimuskonstruktioiden taakse valtion kokonaisetuun liittyvillä vaikeasti avautuvilla perusteilla.

Lakitekstiin (2 a §) ehdotettuna ilmaisuna ”valtion kokonaisetu, jota tarkasteltaessa otetaan huomioon toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset” on ilmaisuna niin väljä, että sen perusteella voidaan käytännössä tehdä millaisia tilahallinnollisia linjauksia tahansa ilman, että säännöksen tulkintaan liittyvien harkintavallan rajojen voidaan katsoa ylittyvän. Laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna näin väljä sääntely mahdollistaa käytännössä millaisen toiminnan tahansa ilman, että lakia voidaan katsoa rikotun.

Virkavastuu

Hallituksen esityksen sivun 16 viimeisestä kappaleesta saa helposti sen virheellisen käsityksen, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvä vaatimus rikosoikeudellisesta virkavastuusta liittyisi vain tehtäviin, jossa käytetään julkista valtaa valtiosääntöisessä tai hallinto-oikeudellisessa merkityksessä. Näinhän asia ei ole. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu julkista valtaa käyttävään henkilöön rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan erillisen määrittelyn perusteella, ja lisäksi 12 §:n 2 momentin laajuudessa myös julkisyhteisön työntekijöihin.

Senaatti-konsernin palveluksessa olevien palvelussuhdemuoto on työsopimus. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §).

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaista julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan mm. a) sitä, … joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, ja b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

Tiedossani ei ole oikeuskäytäntöä siitä, onko ja jos on, miten rikoslain määrittelemää julkisen vallan käyttämistä on sovellettu tehtäviin, joista Senaatti-konsernin palvelutehtävissä on kysymys.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta voidaan säätää myös erikseen rikoslain 40 luvun 12 §:n 6 momentin nojalla. Tällaisia erityisiä virkavastuusäännöksiä on lainsäädännössämme nykyisin varsin runsaasti (yli 150). Tyypillisesti niitä on säädetty siinä yhteydessä, kun julkisia hallintotehtäviä on annettu yksityisen sektorin tehtäviksi, ja usein perustuslakivaliokunnan edellyttämänä valiokunnan arvioidessa asianomaista esitystä perustuslain 124 §:n kannalta. Rikoslain ulkopuolisissa erityissäännöksissä viitataan yleisesti rikoslain 40 lukuun, jolloin on katsottu, että kyse on täydestä virkarikosoikeudellisesta vastuusta. Nyt kysymyksessä olevaa hallituksen esityksen osaltakin erityissäännöksen tarvetta (vrt. esim. LaVL 10/2021 vp) tulisi harkita vastaavalla tavalla kuin julkisten hallintotehtävien kohdalla yleensäkin tehdään.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.