Valiokunnan lausunto HaVL 20/2020 vp– HE 31/2020 vp

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):
- finanssineuvos Tero Meltti, valtiovarainministeriö
- hankejohtaja Lasse Koponen, valtiovarainministeriö
- hankepäällikkö Ilkka Koponen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- osastopäällikkö (hallinto- ja kehittämisosasto) Jukka Aalto, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Ari-Pekka Dag, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tanja Müller, työ- ja elinkeinoministeriö
- yksikön johtaja Sara Kajander, puolustusministeriö
- teknologiajohtaja Jyrki Wasastjerna, Poliisihallitus
- kiinteistöjohtaja Heikki Lappalainen, Rajavartiolaitos
- ma. tietopalvelujohtaja Juhani Tikkanen, Kansallisarkisto
- talousjohtaja Mikko Ahola, Senaatti-kiinteistöt
- toimialajohtaja Riitta Juutilainen, Senaatti-kiinteistöt
- toimialajohtaja Jari Panhelainen, Senaatti-kiinteistöt
- neuvottelupäällikkö Harri Sirén, Ammattiliitto Pro ry
- pääluottamusmies Aki Pöyry, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- vastaava sopimusasiantuntija Jorma Viiala, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen
- apulaisprofessori Heidi Falkenbach

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valmis
5.0

- oikeusministeriö

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esitys

Nykyisin Senaatti-kiinteistöistä säädetään ainoastaan valtion liikelaitoksista annetussa yleisessä liikelaitoslaissa (1062/2010; jäljempänä myös liikelaitoslaki). Mainittu laki sisältää kaikkia valtion liikelaitoksia koskevat yleiset säännökset ja joitakin Senaatti-kiinteistöjä koskevia erityissäännöksiä. Kuitenkin Senaatti-kiinteistöt on tällä hetkellä ainoa valtion liikelaitos, jota valtion liikelaitosten yleislaki koskee. Mitään Senaatti-kiinteistöjä koskevaa liikelaitoskohtaista lakia ei ole nykyisin olemassa. Se on osoittautunut hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä vakavaksi lainsäädännölliseksi puutteeksi.

Kuten hallituksen esityksen pääasiallisesta sisällöstä ilmenee, esityksen 1. lakiehdotuksen pohjalta on tarkoitus säätää liikelaitoskohtainen laki, joka koskee olemassa olevaa Senaatti-kiinteistöjä ja sille perustettavaa Puolustuskiinteistöt-nimistä tytärliikelaitosta sekä näiden yhdessä muodostamaa Senaatti-konsernia. Samalla yleisestä valtion liikelaitoslaista ehdotetaan poistettavaksi Senaatti-kiinteistöjä koskevat säännökset. Lisäksi yleiseen liikelaitoslakiin ehdotetaan otettavaksi nykyiseen verrattuna olennaisesti täydentävää lainsäädäntöä. Asian käsittelyn aikana on käynyt selväksi, että etenkin nykyinen Senaatti-kiinteistöjä koskeva sääntely on huomattavan ohutta ja puutteellista. Myös nykyinen valtion yleinen liikelaitoslaki on osoittautunut puutteelliseksi, ja sitä on hallituksen esityksessä olennaisesti ehdotettu korjattavaksi.

Uuteen Senaatti-konsernia ja sen liikelaitoksia koskevaan lakiehdotukseen on ollut tarkoitus sisällyttää kaikki ne tarpeelliset säännökset, jotka eivät sisälly yleiseen liikelaitoslakiin. Lisäksi on ehdotettu laajalti muutoksia valtion yleiseen liikelaitoslakiin. Tämä sääntelykokonaisuus kuuluu olennaisilta osiltaan hallintovaliokunnan toimialaan. Hallituksen esityksen pääasiallisesta sisällöstä saa oikeansuuntaisen kuvan hallituksen esityksen sisällöstä. Sen sijaan esityksessä on kohtia, jotka antavat yksipuolisen ja osin virheellisen kuvan kokonaisuudesta tuomalla esiin korostetusti vain Puolustuskiinteistöjen perustamisen. Sitä koskevat säännökset muodostavat osan sääntelystä, mutta olennaisin normipohja muodostuu kokonaan uudesta nyt puheena olevia liikelaitoksia ja niiden muodostamaa konsernia koskevasta sääntelystä sekä yleisen valtion liikelaitoslain laajalti muutettavista normeista. On myös huomattava, että esillä oleva lainsäädäntö koskee valtion koko kiinteistövarallisuutta ja kaikkia siihen liittyviä toimitilapalveluja.

Sen lisäksi, että hallituksen esityksessä ehdotetaan olennaisia lainsäädännöllisiä muutoksia, esityksen valiokuntakäsittelyssä on ilmennyt merkittäviä esillä olevien lakiehdotusten korjaustarpeita. Hallintovaliokunta on toimialansa huomioon ottaen tarkastellut esityksen kokonaisuutta ja sen osia. Näin ollen valiokunta on tehnyt esityksensä myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 34/2020 vp tehtyjen valtiosääntöisten huomautusten asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi.

Osa ehdotetusta sääntelystä koskee Puolustuskiinteistöjä. Tältäkin osin sääntelyllä on kiinteä yhteys Senaatti-kiinteistöihin ja Senaatti-konserniin sekä niitä koskeviin säännöksiin. Hallituksen

esityksen käsittelyssä esiin nousseet merkittävät lainsäädännön sisältöön liittyvät ongelmat eivät niinkään johdu Puolustuskiinteistöjä koskevasta ehdotetusta sääntelystä, vaan ennen kaikkea koko Senaatti-järjestelmää koskevan normipohjan puutteista. Tässä yhteydessä ei ole aikataulusyistä voitu arvioida kaikkia Senaatti-järjestelmään liittyviä kysymyksiä ja ongelmia ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esiin nousseiden ongelmien ratkaisemisen vaatima aika ja syysistuntokauden valiokuntatyön ruuhkavaiheen aikarajoitteet. Olennaisinta on ollut saada lakiehdotukset sillä tavoin hyväksyttävään muotoon, että esillä oleva lainsäädäntö voidaan saattaa voimaan. Muutoin asiakokonaisuuteen on aiheellista palata myöhemmin (ks. jäljempänä lausumaehdotus koskien selontekoa).

Hallintovaliokunta toteaa vielä tässä kohdin, kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 34/2020 vp), että Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion viranomaisten kannalta merkittävää tehtävää. Toimitilakysymyksillä on käytännössä osin merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta. Perustuslakivaliokunnan tavoin hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että Senaatti-kiinteistöjen asemaa ja tehtäviä tarkastellaan erikseen kokonaisuudessaan ja että eduskunnan apulaisoikeusasiamies on omasta aloitteestaan käynnistänyt Senaatti-kiinteistöjen oikeudelliseen asemaan liittyvän selvityksen (EOAK/6870/2019). Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan vielä omalta osaltaan, että se on tarkastellut asiakokonaisuutta edellä lausuttuun nähden vain rajoitetusti (ks. tarkemmin PeVL 34/2020 vp).

Puolustuskiinteistöt

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että Puolustusvoimien käytössä oleva kiinteistöomaisuus kootaan Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitokseen. Puolustusvoimien tilakanta ja sen käyttö poikkeavat merkittävästi yleisistä valtion toimitilatarpeista ja toimitilojen käytöstä. Puolustusvoimien toimialalla suurin osa tiloista on erityistiloja ja lisäksi suuri osa niistä sijaitsee suljetuilla alueilla ja tilojen käyttöä määrittävät sotilaallisen toiminnan erityistarpeet. Tämän vuoksi tilojen uudisrakentamista, peruskorjausta ja käyttöä tulee voida suunnitella pitkäjänteisesti. Monet kiinteistöinvestoinneista ovat meneillään olevalla strategiakaudella myös suoraan liitännäisiä tehtäviin asejärjestelmä- ja kalustohankintoihin. Valiokunta pitää hyvänä tavoitetta hillitä uudistuksen myötä Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousua.

Hallintovaliokunta on aiemmin eri yhteydessä kiinnittänyt huomiota sisäisen turvallisuuden viranomaisten poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimitilojen erityisluonteeseen ja siitä johtuviin erityistarpeisiin. Erillinen turvallisuusviranomaisten toimitiloja varten perustettava tytärliikelaitos — ajattelu ei näytä kuitenkaan tältä osin johtaneen toimenpiteisiin.

Valiokunta korostaa, että joka tapauksessa toimitilahankkeiden toteuttamisen edellytyksenä on puolustushallinnon samoin kuin muidenkin hallinnonalojen osalta, että viranomaisille osoitetaan julkisen talouden suunnitelmissa ja vuotuisissa valtion talousarvioissa rahoitus, joka kattaa myös vuokrakustannukset kokonaisuudessaan niiden korotukset mukaan lukien. Yhtä välttämätöntä on, että Senaatti-kiinteistöille ja Puolustuskiinteistöille osoitetaan riittävät investointivaltuudet hankkeiden toteuttamiseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2020 vp

Hallintovaliokunta on pitänyt valtion vuoden 2021 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa toimitilavuokria lakisääteisinä menoina tai ainakin niihin rinnastettavina välttämättöminä lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimina menoina (HaVL 19/2020 vp). Toimitilojen vuokrakustannuksia ei ole tarkoitettu kytkettäviksi tuottavuushankkeisiin.

Senaatti-konsernin tehtävien sääntely

Perustuslakivaliokunta on tehnyt lausunnossaan useita säätämisjärjestykseen liittyviä valtiosääntöisiä huomautuksia. Valiokunta on tehnyt yksityiskohtaisissa perusteluissa esityksensä siitä, kuinka nämä huomautukset voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Hallintovaliokunta katsoo, että lausuntonsa merkittävimpiin kuuluvassa kannanotossa perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Senaatti-konsernin tehtäviä koskeva sääntely laissa on hyvin niukkaa eikä lakiin 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/II). 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.

Hallintovaliokunta toteaa, että sisällöltään niukka perussäännös Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävistä sisältyy 1. lakiehdotuksen 2 §:ään. Pykälän mukaan liikelaitosten tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Hallintovaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä on perustuslakivaliokunnan lakiehdotusten säätämisjärjestykseen vaikuttavan huomautuksen johdosta välttämätöntä täsmentää. Laintasoisesta sääntelystä tulee hallintovaliokunnan saaman selvityksen perusteella käydä ilmi ainakin seuraavat Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminnan yleiset perusteet:

— *Liikelaitosten toimiala ja tehtävät, liikelaitosten taloudenhoidon periaatteet sekä liikelaitosten ohjauksen periaatteet.* Valiokunta on käsitellyt näitä asioita ja tehnyt esityksensä asianmukaiseksi sääntelyksi yksityiskohtaisissa perusteluissa 1. lakiehdotuksen 1, 2 ja 4 §:ssä.

— *Palvelusopimusten yleiset perusteet.* Lailla on määriteltävä ainakin palvelusopimusten yleiset perusteet, niiden oikeudellinen luonne sopimuksena, sopimusmenettelyn perusteet ja sopimusriitojen ratkaisumenettelyyn sovellettava lainsäädäntö. Palvelusopimusten yleisistä perusteista valiokunta on esittänyt mainitut seikat huomioon ottavan sääntelyesityksensä jäljempänä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla 1. lakiehdotuksen 2 §:n uudessa 3 momentissa.

— *Palvelujen hinnoittelun perusteet.* Hinnoittelun perusteiden määrittelyn lähtökohtana tulee valiokunnan mielestä olla kohtuuhintaisten toimitilojen turvaaminen valtion toimielimille omakustannusperusteisesti (valiokunnan esittämä 1. lakiehdotuksen 2 §:n uusi 3 momentti).

— *Mahdollinen velvoite käyttää liikelaitosten palveluja.* Tällainen sääntely edellyttää myös sen arviointia, onko velvollisuuden säätämiselle riittävät perusteet ja onko sille vaihtoehtoja.

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

Palvelusopimusten oikeudellinen luonne

Valiokunta toteaa, että valtion liikelaitoksen ja asiakkaan välillä tehtävä palvelusopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus. Kysymys ei siten ole yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Arvioitaessa tarkemmin kyseessä olevan julkisoikeudellisen sopimuksen luonnetta on otettava huomioon palvelusopimuksen oikeudellinen, taloudellinen ja käytännöllinen merkitys. Koska palvelusopimuksella toteutetaan Senaatti-konsernin liikelaitosten lakisääteistä palvelutehtävää, johon perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyy myös julkisen hallintotehtävän piirteitä, hallintovaliokunta esittää saamaansa selvitykseen viitaten sääntelyn selkiyttämiseksi kyseessä olevan julkisoikeudellisen palvelusopimuksen määrittelemistä laissa hallintosopimukseksi. Hallintolain (434/2003) mukaisena lähtökohtana on, että viranomaiset voivat tehdä keskenään sopimuksia, jotka ovat luonteeltaan hallintosopimuksia. Tästä lähtökohdasta poikkeaminen edellyttäisi valiokunnan mielestä erityisiä perusteita. Hallintolain soveltaminen merkitsee joka tapauksessa, että palvelusopimukseen sovelletaan muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita ja hallinnon palveluperiaatteita.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 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, valiokunta pitää asianmukaisena, että palvelusopimusta koskevat mahdolliset riidat ratkaistaan nimenomaan voimassa olevan lain mukaisesti hallintoriitamenettelyssä. Tällainen sääntely on valiokunnan mielestä omiaan ennalta estämään mahdollisia sopimuserimielisyyksiä.

Valtion liikelaitos ja liiketoiminnan harjoittaminen

Hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtion liikelaitosten yleislakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion liikelaitokseen. Yleistä 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. Hallintovaliokunta on toimialansa huomioon ottaen saamaansa selvityksen perusteella arvioinut alla sääntelyn yhteensopivuutta suhteessa EU:n valtiontukisääntelyyn. Valiokunnan arviointi perustuu työ- ja elinkeinoministeriön valiokunnalle antamaan lausuntoon.

Yleistä EU:n valtiontukisääntelystä

EU:n valtiontukisääntöjen mukainen valtiontuen käsite perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohtaan: "Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää

tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan." EU:n valtiontukisääntelyä sovelletaan ainoastaan silloin, kun kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdassa mainitut valtiontuen kriteerit täyttyvät. Euroopan komissiolla on SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla yksinomainen toimivalta arvioida jäsenvaltioiden tukitoimenpiteiden hyväksyttävyyttä EU:n sisämarkkinoille.

Komission vuonna 2016 antamassa valtiontuen käsite -tiedonannossa selvennetään valtiontuen määritelmää ja siihen liittyviä keskeisiä käsitteitä EU:n tuomioistuinten ratkaisukäytännön sekä komission päätöskäytännön perusteella. Tiedonannon tavoitteena on antaa jäsenvaltioiden viranomaisille oikeusvarmuutta siitä, minkälaisissa tilanteissa EU:n valtiontukisääntelyä sovelletaan ja minkälaisissa ei.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on "yritys". Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta (tiedonannon 7 kohta). Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla (tiedonannon 12 kohta). EU:n valtiontukisääntelyä ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio ei ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat armeija ja poliisi sekä ilma- ja meriliikenteen turvallisuus ja valvonta (tiedonannon 17 kohta). Jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa julkisen vallan käytöstä, kyseinen yhteisö toimii yrityksenä tämän toiminnan osalta. Jos sitä vastoin taloudellista toimintaa ei voida erottaa julkisen vallan käytöstä, kaikki kyseisen yhteisön toiminnot liittyvät edelleen julkisen vallan käyttöön, eivätkä ne sen vuoksi kuulu yrityksen käsitteen piiriin (tiedonannon 18 kohta).

Liikelaitoksen toiminta EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta

Hallituksen esityksen mukaan valtion liikelaitoksista annettua lakia muutettaisiin siten, että liikelaitos voisi jatkossa toimia vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla (ehdotettu 3 §:n 1 momentti).

Euroopan komissio teki vuonna 2007 Suomelle osoitetun osittain kielteisen päätöksen Tieliikennelaitosta (Destia Oy) koskeneessa valtiontukiasiassa. Komissio katsoi päätöksessään (N:o C 7/2006, 11.12.2007), että kyse oli kielletystä valtiontuesta, koska konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja rakenteella. Valtion liikelaitoslaki uudistettiin ratkaisun jälkeen. Lisäksi komissio on EU:n valtiontukivalvonnan alalla käsitellyt myös kunnallisia liikelaitoksia koskevia kanteluita. Kuntalakiin (410/2015) lisättiin vuonna 2013 säännökset yhtiöittämisvelvollisuudesta kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla.

Komissio katsoi, että kunnallisten liikelaitosten oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssiriskin puuttumista voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komissio katsoi, että kunnalle myönnetyt veroedut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU:n valtiontukisäännöksien vastaisia tukia. Kuntien tuli pääsääntöisesti yhtiöittää sellaiset tehtävät, joita ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos julkisyhteisö, kuten valtion liikelaitos, harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa ei-taloudelliseksi katsottavasta valtion keskeisiin tehtäviin kuuluvasta julkisen vallan käytöstä (esim. armeija, poliisi, vankilat), kyseinen toimija toimii perussopimuksen tarkoittamalla tavalla yrityksenä, jolloin EU:n valtiontukisääntely tulee sovellettavaksi tämän toiminnan osalta.

Julkisen sektorin toimintaan kilpailutilanteessa markkinoilla on liitetty pääasiallisesti velvollisuus yhtiöittää toiminta ja turvata toimivan kilpailun edellytykset. Yhtiöittämisvelvollisuus ulottuu myös muussa kuin liikelaitosmuodossa harjoitettavaan toimintaan. Komissio on kuitenkin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen laboratoriotoimintaa koskevan valtiontukikantelun (SA.31977) käsittelyn yhteydessä katsonut, että vähäinen toiminta markkinoilla voidaan sallia myös ilman yhtiöittämistä, kun otetaan huomioon maksullisten palveluiden rajallinen osuus (alle 10 prosenttia THL:n toiminnasta), kirjanpidon eriyttämistä koskeva vaatimus ja palveluiden markkinaehtoinen hinnoittelu. Komissio kiinnitti arvioinnissaan huomiota myös siihen, että THL:n markkinoilla tapahtuvan toiminnan yhtiöittäminen olisi hyvin vaikeaa, koska se on olennainen osa THL:n päätoimintaa ja hyödyntää samaa infrastruktuuria, laitteistoa, materiaaleja ja henkilöstöä.

EU:n valtiontukisääntely ja infrastruktuurin rahoitusta koskeva poikkeus

Hallituksen esityksessä viitataan EU:n valtiontukisääntelyä koskevissa yleisperusteluissa niin sanottuun infrastruktuuripoikkeukseen sekä liitännäistoiminnan ja tavanomaisten lisäpalveluiden käsitteisiin (s. 13).

Valtiontuen käsite -tiedonannon 207 kohdan mukaan infrastruktuurin rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle tilanteessa, jossa infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön. Näin pitäisi katsoa olevan silloin, kun tällaiset taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin. Tämä tarkoittaa sitä, että taloudelliselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 prosenttia infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Komissio katsoo myös, että lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan käytettäviin infrastruktuureihin liittyvien tavanomaisten palvelujen, kuten ravintoloiden, myymälöiden ja maksullisen pysäköinnin, julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska nämä palvelut eivät todennäköisesti houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista ja niiden rahoituksella on to-

dennäköisesti enintään marginaalinen vaikutus rajat ylittäviin investointeihin tai sijoittautumiseen.

Koska liitännäistoiminnan, tavanomaisten palvelujen ja kapasiteetin käytön määrän laskemiseen liittyy tulkinnanvaraisia kysymyksiä, työ- ja elinkeinoministeriö suositteli hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa epävirallista yhteydenottoa komissioon tulkinnallisen oikeusvarmuuden lisäämiseksi.

Epävirallinen keskustelu komission virkamiesten kanssa järjestettiin 11.3.2020. Komissio totesi keskustelussa, että hallituksen esityksessä liikelaitokselle ehdotettu vähäinen toiminta markkinoilla voi EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta olla tietyin edellytyksin sallittua myös ilman yhtiöittämistä. THL:n toimintaa koskevassa komission kirjeessä omaksuttu tulkinta on näin ollen edelleen ajankohtainen. Olennaista arvioinnissa on maksullisten palveluiden rajallinen osuus muuhun toimintaan verrattuna, palveluiden markkinaehtoinen hinnoittelu, kirjanpidon eriyttämistä koskeva velvollisuus sekä markkinoilla tapahtuvan toiminnan selkeä liityntä liikelaitoksen päätoimintaan.

Komissio avasi keskustelussa myös valtiontuen käsitetiedonannon 207 kohdassa tarkoitetun liitännäistoiminnan ja tavanomaisten palvelujen määritelmää suhteessa liikelaitosten toimintaan. Komissio totesi, että valtion omistamien kiinteistöjen tai niissä sijaitsevien tilojen vuokraamista markkinoilla tilanteessa, jossa kyseiset tilat olisivat muutoin tyhjillään, voidaan pitää valtiontuen käsitetiedonannon 207 kohdassa tarkoitettuna liitännäistoimintana. Komissio selvensi lisäksi liitännäistoiminnan ja tavanomaisen palvelun välistä eroa toteamalla, että esimerkiksi valtion omistamassa kiinteistössä toimivaa henkilöstöravintolaa voidaan pitää tiedonannon 207 kohdassa tarkoitettuna muuhun kuin taloudelliseen toimintaan käytettävään infrastruktuuriin liittyvänä tavanomaisena palveluna, kun taas valtion omistamassa kiinteistössä toimivaa ravintolaa, joka on avoinna myös esimerkiksi turisteille, tulee tarkastella tiedonannon 207 kohdassa tarkoitettuna liitännäistoimintana eli taloudellisena toimintana, jolle vuosittain jaettu kapasiteetti saa olla enintään 20 prosenttia kyseisen infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Infrastruktuurin vuotuista kokonaiskapasiteettia ja siihen liittyvän liitännäistoiminnan sallittua enimmäismäärää voi komission mukaan tarkastella liikelaitoskohtaisesti eli esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen tasolla.

Yhteenveto

Edellä esitetyn lisäksi valiokunta toteaa, että mainittu EU:n komission EU-oikeuteen perustuva kanta perustuu ministeriön sille esittämään selvitykseen, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt ei valtion liikelaitoksena harjoita liiketoimintaa joitakin vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että valiokunnan esittämässä muodossa valtion yleisen liikelaitoslain 1 §:n 1 momentti on seuraavan sisältöinen:

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

Valiokunta katsoo, että säännös on näin muotoiltuna omiaan asianmukaisesti selkeyttämään valtion liikelaitosten roolia nimenomaan valtiolle palveluja tuottavana valtion toimielimenä. Tärkeänä voidaan pitää etenkin sitä, että valiokunnan esittämän muotoilun mukaan valtion liikelaitosten toiminnan lähtökohdaksi ei hallituksen alkuperäisen esityksen mukaisesti määritellä liiketoiminnan harjoittamista.

Kuten hallintovaliokunnan edellä saamasta selvityksestä 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.

Senaatti-järjestelmän oikeudelliset ja muut ongelmat sekä kehittämistarpeet

Kuten aiemmin lausutusta ilmenee, myös hallintovaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyin tavoin tärkeänä, että Senaatti-kiinteistöjen asemaa ja tehtäviä tarkastellaan kokonaisuudessaan. Kokonaistarkastelun tarpeen aiheuttaa se, että Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion viranomaisten kannalta merkittävää tehtävää. Toimitilakysymyksillä on käytännössä osin merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta. Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin sisältyy perustuslakivaliokunnan arvion mukaan joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä. Kokonaistarkastelulle tarjoaa valiokunnan mielestä hyvän pohjan perustuslain 44 §:n 1 momentin mukainen selontekomenettely, jonka valtioneuvosto voi antaa valtakunnan hallintoa koskevasta asiasta. Myös asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin selontekomenettelyn hyödyntäminen Senaatti-kiinteistöjä koskevan kokonaistarkastelun toteuttamistapana.

Hallintovaliokunta katsoo, että selonteossa on aiheellista tarkastella muun muassa kokonaisuudessaan valtion tilahallinnon asemaa, organisaatiota, toimintaperiaatteita ja sääntelyä samoin kuin valtion tilahallinnon vastuuta tilahallinnon toimivuudesta ja asianmukaisuudesta. Palvelusopimuksia koskevan menettelyn lähtökohtia on niin ikään syytä arvioida tilahallinnon tarpeiden kannalta. Tarkastelu on paikallaan kohdentaa myös yleisemmin liikelaitosmallin sopivuuteen valtion tilahallinnon organisaatiomuotona. Samalla liikelaitosmallia tulee verrata valtion palvelukeskusten organisaatio- ja toimintamalliin. Useat valtion sisäiset palvelut (tieto-, viestintä-, talous- ja henkilöstöpalvelut) on organisoitu tällaisiin palvelukeskuksiin, eikä niiden toimintaan kuulu liiketoiminnallisia piirteitä. Sinänsä ei ole estettä sille, että valtion sisäisiä palveluja tuottava toiminta organisoidaan valtion liikelaitoksen muotoon. Tällaisen liikelaitoksen toiminta on kuitenkin perusteltua määritellä ensisijaisesti palvelujen laatu, saatavuus ja käyttäjien tarpeet huomioon ottaen.

Hallintovaliokunta esittää, että puolustusvaliokunta ehdottaa mietinnössään seuraavan sisältöisen lausuman hyväksymistä:

> *Eduskunta edellyttää hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon, jossa*

1) tarkastellaan muun muassa valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista sekä

2) arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona.

Säätämisjärjestys

Hallintovaliokunta on tässä lausunnossaan ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan 1. lakiehdotuksen liikelaitoksen tehtävien sääntelystä, ministeriöiden ohjausvallasta, lain 2 §:n 4 momentista ja toimitusjohtajan virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Näin ollen lakiehdotukset voidaan käsitellä tässä lausunnossa esitetyllä tavalla tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

1 § Senaatti-konserni

Hallituksen esitys

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävänä olevan lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos. Nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin, joka toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja jonka yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetyllä tavalla palveluja Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/ 2007) 2 §:ssä säädettyjen tehtävien tarpeisiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 34/2020 vp mukaan perustuslaista ei johdu estettä sille, että samaan valtiontoimielimeen liittyy eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta. Ohjaustoimivallan ja vastuuasemien tarkka määrittely on tärkeää myös laillisuusvalvonnan ja rikosvastuun toteutumisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että lakiehdotuksessa ohjaustoimivalta on jaettu valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välillä siten, että Senaatti-konsernin yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle sekä Puolustuskiinteistöjen ohjaus sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille ja sen määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin kuuluu puolustusministeriölle. Esityksen perustelujen mukaan valtiovarainministeriö ohjaisi esimerkiksi yhteisiä palveluita sekä konsernitasoisten valtuuksien ja suostumusten käyttöä. Eduskunnan päätettyä talousarviosta valtiovarainministeriö päättäisi voimassa olevan valtion yleisen liikelaitoslain 6 §:n 2 momentin mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen ja koko konsernia koskevista tarkemmista tavoitteista ja puolustusministeriö Puolustuskiinteistöjen tavoitteista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä etenkin konsernirakenteen kautta välittyvän valtiovarainministeriön konserniin kohdistuvan ohjausvallan suhdetta puolustusministeriön ohjausvaltaan koskeva sääntely on epäselvää ja tulkinnanvaraista. Valtiovarainministeriön keskeistä ohjaustoimivaltaa sinänsä perustuslakivaliokunnan mielestä perustelee se, että valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 2 kohdan mukaan muun muassa valtion varat ja varallisuus. Puolustusministeriön ohjauksen suhde tähän ohjaukseen vaikuttaisi muodostuvan alisteiseksi. Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää niin, että kummallekin ministeriölle kuuluva ohjausvalta ilmenee yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti laista. Säännöksen olennainen täsmentäminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa myös Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden yleisten perusteiden säätämistarpeeseen.

Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunta esittää, että perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa säädetään Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden perusteista. Valiokunta esittää, että 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. Nämä lähtökohdat ovat tärkeitä, kun huomioon otetaan liikelaitosten talouden erillisyys valtion talousarviotaloudesta. Liikelaitokset eivät voi saada talousarviotaloudesta budjettirahoitusta, vaan sen tulee kattaa toimintansa rahoittaminen harjoittamastaan liiketoiminnasta saamillaan tuloilla ja eduskunnan myöntämän valtuuden puitteissa otetulla lainarahoituksella. Nämä ovat myös liikelaitosten talouden ohjauksen kannalta olennaisia lähtökohtia.

Muilta osin hallintovaliokunta esittää lakiehdotuksen 1 §:n 1 ja 2 momentin hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisesti siten, että Senaatti-konsernin ohjaus ja valvonta on kahdella ministeriöllä eli valtiovarainministeriöllä ja puolustusministeriöllä. Tämä on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan mahdollista. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetulla tavalla valtiovarainministeriön yleinen ohjaustoimivalta perustuu valtiovarainministeriön valtioneuvoston ohjesäännön mukaiseen valtion varojen ja varallisuuden käytön ohjausrooliin.

Valiokunta esittää lisäksi sääntelyn selkeyttämiseksi pykälän uudessa 3 momentissa, että puolustusministeriön ohjaustoimivaltaan kuuluu antaa tarkentavat palvelu- ja toimintatavoitteet Puolustuskiinteistöille eduskunnan päätettyä valtion yleisen liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti tavoitteista talousarvion yhteydessä. Valtiovarainministeriön tehtävänä on päättää puolestaan Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista.

Lakiehdotuksen uudessa 1 §:n 4 momentissa valiokunta esittää, että eduskunnan hyväksymän talousarvion puitteissa valtiovarainministeriö päättää Senaatti-konsernin tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta. Konsernin tulostavoite on asetettava niin, että Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt voivat saavuttaa valtion yleisen liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Hallintovaliokunta ehdottaa uudessa 1 §:n 5 momentissa, että 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden valmistelun on syytä tapahtua ministeriöiden kesken yhteistoiminnassa ja mahdollisimman samanaikaisesti, jotta ohjaukseen ei jää ristiriitaista tai päällekkäistä ohjausta.

Hallintovaliokunnan esityksen perusteella Senaatti-konsernin liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden tulos- ja tuloutustavoitteet asettaa valtiovarainministeriö. Tähän ohjausrooliin kytkeytyy hallituksen esityksen mukainen Senaatti-kiinteistöjen tuloutusvelvoite valtion talousarviotalouteen. Jotta valtiovarainministeriön tulos- ja tuloutustavoitteiden ohjaus ei kuitenkaan muodostu päällekkäiseksi tai tee puolustusministeriön ohjauksesta tälle alisteista, on tulos- ja tuloutustavoitteiden ohjauksessa huomioitava yleislain 3 §:n toimintaperiaatteiden puitteissa Puolustuskiinteistöille asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet. Hallintovaliokunta katsoo, että kahden ministeriön ohjauksen itsenäisyyttä korostava rakenne on pitkälti vastaavanlainen kuin Metsähallituksen osalta on toteutettu Metsähallitusta koskevassa laissa (234/2016).

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden asettamiseen. Liikelaitoksen ohjausta koskevat ministeriöiden päätökset käsitellään tällä hetkellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa annetun valtioneuvoston määräyksen (N:o TM 0201, 3.1.2002) kohdan 2.4.2 mukaisesti. Ministeriöiden yhteistyömalli ohjauksen valmistelussa on edellytys sille, että Senaatti-konsernin tavoitteiden käsittely samassa raha-asiainvaliokunnan istunnossa voidaan toteuttaa.

Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän 1 §:n 3 momentin siirtämistä pykälän uudeksi 6 momentiksi lakiteknisesti muutettuna.

Hallintovaliokunta esittää perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestystä koskevan valtiosääntöisen huomautuksen huomioon ottamiseksi lakiehdotuksen 1 §:n hyväksymistä näin kuuluvana:

> Tämän lain mukaisena valtion 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.

Puolustusministeriö ohjaa 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. (uusi 3 mom.)

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. (uusi 4 mom.)

Ohjauksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ministeriöiden tulee valmistella tavoitteet ja muu toiminnan ohjaus yhteistyössä. (uusi 5 mom.)

Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin sovelletaan *liikelaitoslakia**(poist).***, jollei tässä laissa toisin säädetä. (6 mom. HE:n 3 mom.)

Hallintovaliokunta katsoo, että valiokunnan lakiehdotuksen 1 §:ään esittämät muutokset kokonaisuutena täsmentävät olennaisesti kummallekin ministeriölle kuuluvaa ohjausvaltaa niin, että se ilmenee yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti laista.

2 § Senaatti-konsernin tehtävät

Hallituksen esitys

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille.

Pykälän 2 momentin mukaan Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Lisäksi hallituksen esityksen 3 momentissa säädetään, että Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta.

Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin mukaan Senaatti-kiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät. Puolustuskiinteistöt hoitaa puolestaan tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Senaatti-konsernin tehtäviä koskeva sääntely laissa on hyvin niukkaa eikä lakiin sisälly perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittäviä säännöksiä liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Perustuslain 84 §:n 4 momenttia edeltäneen hallitusmuodon sääntelyn perustelujen mukaan liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54/II). 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.

Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin kohdalla perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että sääntely eroaa valmiuslain perusratkaisuista toimivaltuuksien käyttöönotosta ja niitä koskevasta päätöksenteosta. Puolustusvaliokunnan on tarkasteltava ehdotetun sääntelyn suhdetta valmiuslakiin ja tarvittaessa muutettava sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säännösehdotukseen lisäksi erityisesti ministeriöiden välisen toimivallan jaon näkökulmasta. Ministeriöiden päätösvalta on ilmaistu rinnakkaisesti ilman kummankaan päätösvaltaan kohdistuvaa täsmennystä. Perustelujen mukaan säännös olisi pitkälti nykyisen liikelaitoslain 2 §:n mukainen (HE s. 36). Liikelaitoslain voimassa oleva säännös koskee tältä osin kuitenkin vain varautumista poikkeusoloihin, ja siinä puolustusministeriön toimivalta on täsmennetty koskemaan puolustuskiinteistöjä ("sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät"). Perustuslakivaliokunnan mielestä myös saman momentin viimeinen virke on ongelmallisen avoin. Lakitekstissä ei täsmennetä, mitä tarkoitetaan tässä yhteydessä normaaliolojen häiriötilanteella. Perusteluissa tosin viitataan termin normaalimerkityksestä poiketen tilanteisiin, joissa tasavallan presidentti on tehnyt päätöksen puolustusvalmiuden kohottamisesta (HE s. 36). Epäselväksi jää myös, mitä kaikkea valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön päätösvaltaan 2 §:n 4 momentin mukaan kuuluu. Säännöksen olennainen täsmentäminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunta esittää perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautusten johdosta 2 §:n 1 momentissa säädettäväksi perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittävät säännökset liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Niillä tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita ja liikelaitoksen ohjauksen periaatteita.

Hallituksen esityksen perusteluissa on kuvattu Senaatti-konsernin tehtäviä. Senaatti-konserni toimii valtion sisäisenä palvelukeskuksena tuottaen tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita valtiolle ja sen pääosin rahoittamille muille asiakkaille. Liikelaitosmallin lähtökohtana on, ettei säädettävänä olevassa laissa tarkoitettu liikelaitos saa budjettirahoitusta, vaan sen tulee kattaa toimintansa kustannukset myymiensä palveluiden kautta. Valiokunta esittää pykälän 1 momentin perusteluissa olevien tehtäväkuvausten pohjalta mainitun momentin täydentämistä olennaisesti.

Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentissa, että 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 valiokunta esittää, että 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. Momenttiin on syytä ottaa myös säännös siitä, että Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille.

Hallituksen esityksessä 2 §:n 1 momenttiin sisältyy myös säännös siitä, että palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, lailla tulee säätää ainakin liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja hinnoittelun perusteista. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 1 momentista poistettavan palvelusopimuksia koskevan sääntelyehdotuksen. Hallintovaliokunta esittää sen sijaan, että palvelusopimuksista säädetään kattavasti lakiehdotuksen 2 §:n uudessa 3 momentissa.

Valiokunta esittää, että 2 §:n uuteen 3 momenttiin sisällytetään säännös siitä, että palvelusopimuksilla on sovittava palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista, palveluiden vastikkeellisuudesta ja palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista. Tärkeää on, että liikelaitoslain 2 §:n mukaisten valtion organisaatioiden palvelut hinnoitellaan omakustannusperusteisesti. Sen sijaan muille asiakkaille ja kilpailutilanteessa markkinoilla hyödynnettävät palvelut hinnoitellaan ja niistä on sovittava valtion yleisen liikelaitoslain 3 §:n mukaisesti.

Säädettävänä olevassa laissa tarkoitettujen liikelaitosten luonteeseen kuuluu, että palveluiden vastikkeilla on voitava kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Liikelaitoslain nojalla toimiva liikelaitos rahoittaa toimintansa asiakasmaksuina tai vieraalla pääomalla eli lainoilla, joista se vastaa ensi sijassa itse. Liikelaitos vastaa myös sitoumuksistaan ensisijaisesti omaisuudellaan, ja Suomen valtio vastaa niistä toissijaisesti. Pykälän uuteen 3 momenttiin on tarpeen ottaa myös Senaatti-konsernin asiakaskunta huomioon ottaen säännös siitä, ettei palvelusopimuksilla voida siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista Senaatti-konsernin liikelaitoksille. Olennaista on myös määritellä säädettävän lain mukaisten palvelusopimusten oikeudellinen luonne siten, että Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä. Sen lisäksi, että uudessa 3 momentissa säädetään liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja hinnoittelun perusteista, on 3

momentin loppuun syytä ottaa säännös siitä, että palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää edellä mainittujen perusteiden pohjalta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta viittaa lisäksi palvelusopimusten osalta edellä yleisperusteluissa lausuttuun.

Mitä tulee perustuslakivaliokunnan lausuntoon lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentista hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan valmiuslain (1552/2011) mukainen poikkeusolojen toteaminen tai valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto ei suoranaisesti vaikuta Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Valmiuslain tai sen nojalla annettujen asetusten perusteella ei ole mahdollista laajentaa liikelaitosten toimivaltuuksia normaalioloihin nähden, vaan ne hoitavat tehtäviään poikkeusoloissa samojen säännösten mukaisesti kuin normaalioloissa. Tarkoitus ei saadun selvityksen mukaan ole ollut myöskään käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa esittää Senaatti-kiinteistöille tai Puolustuskiinteistöille mitään erityisiä poikkeusolojen toimivaltuuksia. Näin ollen laissa ei siksi ole tarpeen säätää myöskään sellaisten käyttöönoton mekanismista. Hallintovaliokunta esittääkin 4 momentin poistamista lakiehdotuksen 2 §:stä.

Edellä lausuttuun viitaten hallintovaliokunta esittää lakiehdotuksen 2 §:n hyväksymistä seuraavan sisältöisenä:

> 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* ***(poist.)*** välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille. *Lisäksi liikelaitosten tehtävänä on* ***(poist.)*** huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta, *sen hoidosta ja hallinnosta sekä tarvittaessa valtion kiinteistövarallisuuden ja siihen liittyvän muun omaisuuden luovuttamisesta, hankinnasta, hoidosta ja hallinnosta.* Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa ***(poist.)*** palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille. ***(poist.)***
>
> Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.
>
> *Palvelusopimuksilla sovitaan palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista ja palveluiden vastikkeellisuudesta sekä palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista. Liikelaitoslain 2 §:n mukaisten valtion organisaatioiden palvelut hinnoitellaan omakustannusperusteisesti. Muille asiakkaille ja kilpailutilanteessa markkinoilla hyödynnettävät palvelut hinnoitellaan ja niistä on sovittava liikelaitoslain 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. Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.* (uusi 3 mom.)

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista tai asiakkailleen tuottamista palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta. (4 mom. kuten HE:n 3 mom.)

HE:n 4 mom. poistetaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää edellä todetulla tavalla huomiota myös siihen kysymykseen, onko säädettävän lain tarkoituksena, että laki velvoittaa valtion viraston tai laitoksen tekemään palvelusopimuksen Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen kanssa. Hallintovaliokunta painottaa myös yleisperusteluissa lausuttuun viitaten, ettei tällaista velvollisuutta ole säädettävän lain mukaan asetettu eikä myöskään ole ollut tarkoitus asettaa valtion virastoille ja laitoksille. Tämän vuoksi asiasta ei ole tarpeen ottaa säännöstä lakiin. Valtion virastot voivat vuokrata toimitilansa ja muut tässä laissa tarkoitettujen valtion liikelaitosten palvelut myös vapailta markkinoilta.

4 § Eduskunnan ohjaustoimivalta

Hallituksen esitys

Eduskunnan ohjaustoimivallasta ehdotetaan säädettäväksi sekä liikelaitoksia koskevassa yleislaissa (2. lakiehdotuksen 6 §) että Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevassa erityislaissa (1. lakiehdotuksen 4 §).

Yleislain 6 §:n sääntelyä perustellaan hallituksen esityksessä muun muassa toteamalla, että eduskunnan ohjauksen muodostumista selkeytettäisiin siten, että liikelaitoslaissa säädetyn mukaisesti eduskunta hyväksyisi jatkossa liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toiminnantavoitteet. Perustelujen mukaan "voimassa olevassa laissa näitä ei ole ollut, vaan eduskunnan ohjaus on tältä osin johdettu suoraan perustuslain 84 §:stä".

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Eduskunnan toimivalta perustuu siten yleislain 6 §:n mahdollisesta muuttamisesta riippumatta perustuslain 84 §:n nimenomaiseen säännökseen. Valiokunta torjuu käsityksen siitä, että kyse olisi sääntelyn selkeyttämisestä, jos yleislaissa toistetaan samasanaisesti perustuslain 84 §:n 4 momenttiin sisältyvän säännöksen sisältö.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota eduskunnan ohjausvaltaa koskevien säännösten keskinäiseen suhteeseen. Erityislain 4 §:n sanamuodosta voi saada sen käsityksen, että eduskunnan Senaatti-konserniin kohdistuva ohjausvalta on suppeampaa kuin mitä yleislain 6 §:ssä säädetään. Sääntelyä 1. lakiehdotuksessa tulee selvyyden vuoksi tältä osin täsmentää niin, että laista käy ilmi eduskunnan ohjausvallan olevan vähintään sen laajuinen kuin yleislaissa säädetään.

Hallintovaliokunta

Perustuslakivaliokunnan lausunnon asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi hallintovaliokunta esittää 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin alkuun lisättäväksi eduskunnan ohjausta koskevan täsmentävän virkkeen viittaamalla valtion liikelaitoslain 6 §:n 1 momenttiin. Tällä tavoin yleislain 6 §:n 1 momentissa säädetty eduskunnan ohjausvalta muodostuu erityislaissa samantasoiseksi yleislaissa säädetyn kanssa.

Hallintovaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti hyväksytään seuraavan sisältöisenä:

> *Eduskunnan ohjauksesta Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta on voimassa, mitä liikelaitoslain 6 §:n 1 momentissa säädetään. 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.

8 § Eräät Senaatti-konsernia koskevat säännökset

Puolustushallinnon rakennuslaitos vastaa puolustushallinnon käytössä olevien rakennusten, rakenteiden ja verkostojen kiinteistötiedon hallinnasta. Rakennuslaitoksen tietoaineistot, muun muassa rakennuspiirustukset, ovat kulttuurihistoriallisesti ja tutkimuksellisesti arvokkaita, ja niihin liittyy paljon yleisen edun mukaisia käyttömahdollisuuksia. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, ettei Puolustushallinnon rakennuslaitoksen aineistojen arkistointia ole huomioitu hallituksen esityksessä. Liikelaitoksia, toisin kuin virastoja, ei koske voimassa olevan arkistolain (831/1994)14 §:n mukainen velvoite siirtää arkistovaiheeseen tulleet, pysyvästi säilytettävät tietoaineistot Kansallisarkistoon. Kun otetaan huomioon rakennuslaitoksen aineistojen merkittävyys, tätä valiokunta ei voi pitää yleisen edun näkökulmasta hyväksyttävänä.

Valiokunta katsoo, että uudella Puolustuskiinteistöt-liikelaitoksella tulee, kuten edeltäjällään Puolustushallinnon rakennuslaitoksella, olla laissa säädetty arkistojen siirtovelvoite Kansallisarkistoon Puolustushallinnon rakennuslaitoksen aikana syntyneiden ja sen omistuksessa organisaatiomuutoksen hetkellä olevien arkistoitavien pysyvästi säilytettävien aineistojen osalta.

Hallintovaliokunta esittää, että lakiehdotuksen 8 §:n uudessa 4 momentissa säädetään molemmille Senaatti-konsernin liikelaitoksille velvoite arkistolain 14 §:ää laajemmin noudattaa arkistolain 4 luvun kaikkia säännöksiä asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä ja käytöstä. Valiokunta ehdottaa momentin kirjoittamista seuraavasti:

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

Asiantuntijakuulemisen perusteella nyt käsillä oleva ongelma ei ole ainutkertainen. Arkistolain kokonaisuudistuksen yhteydessä tuleekin harkita yleissäännöstä siirtovelvoitteen säilymisestä vastaavissa viranomaistoimintojen uudelleenorganisoinneissa.

9 § Voimaantulo ja toimintaa koskevat siirtymäsäännökset

Hallituksen esitys

Tavoitteena on, että säädettävä laki tulee voimaan vuoden 2021 alusta lukien. Samalla kumotaan puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki (1360/1990). Hallituksen esityksen 9 § sisältää säännöksiä muun muassa Puolustusvoimien rakennuslaitoksen toiminnan lakkaamiseen liittyvistä toimenpiteistä, velvoitteiden ja oikeuksien siirtymisestä sekä velka- ja sopimussuhteisiin liittyvistä seikoista.

Hallintovaliokunta

Puolustushallinnon rakennuslaitos ja valtion liikelaitoksena toimiva Senaatti-kiinteistöt ovat kumpikin juridisesti osa Suomen valtio -oikeushenkilöä. Myös perustettava uusi Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitos on osa valtio-oikeushenkilöä. Puolustuskiinteistöjen toiminnan käynnistyessä ja sopimusten ja velkasuhteiden siirrossa eivät siten muutu velkasuhteen tai sopimuksen juridiset osapuolet. Sen varalle, että jossakin tapauksessa valtion sisäinen toiminnan järjestely johtaa kuitenkin jonkin velka- tai sopimussuhteen täytäntöönpanon kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, on lainsäädäntöön tarkoituksenmukaista sisällyttää erillinen irtisanomisoikeus velka- ja sopimuskumppaneille. Tehtävien ilmoitusten ja irtisanomisten määräajat eivät kuitenkaan voi olla kovin pitkiä.

Valiokunta esittää 9 §:n 6 momentin muuttamista siten, että Puolustuskiinteistöjen tulee tehdä liikelaitoslain 13 §:n mukaisen omaisuuden hallinnansiirron yhteydessä tai 5 momentin nojalla suoraan siirtyvien sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille kirjallinen ilmoitus velka- ja sopimussuhteiden siirtymisestä viipymättä erityislain tultua voimaan ja kuitenkin viimeistään 31.1.2021.

Lisäksi valiokunta esittää 9 §:n 6 momentissa säädettäväksi, että Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 30. päivänä kesäkuuta 2021, mikäli sitä ei voimassa olevien sopimusehtojen mukaan voida yksipuolisesti siirtää eikä sopimusosapuoli anna suostumustaan sopimuksen siirtämiseen tai mikäli sopimuksia ei siirron jälkeen voi kohtuudella jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava Puolustuskiinteistöille viimeistään 31. päivänä maaliskuuta 2021.

Hallintovaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 9 §:n 6 momentti hyväksytään seuraavan sisältöisenä:

> *Puolustuskiinteistöjen tulee tehdä liikelaitoslain 13 §:n mukaisen omaisuuden hallinnansiirron yhteydessä tai 5 momentin nojalla suoraan siirtyvien sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille kirjallinen ilmoitus velka- ja sopimussuhteiden siirtymisestä viipymättä tämän lain tultua voimaan, kuitenkin viimeistään 31.1.2021.****(poist.)*** Puolustuskiinteistöjen

puolesta ilmoituksen voi lähettää myös Senaatti-kiinteistöt. *Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 30. päivänä kesäkuuta 2021, mikäli sitä ei voimassa olevien sopimusehtojen mukaan voida yksipuolisesti siirtää eikä sopimusosapuoli anna suostumustaan sopimuksen siirtämiseen tai mikäli sopimuksia ei siirron jälkeen voi kohtuudella jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava Puolustuskiinteistöille viimeistään 31. päivänä maaliskuuta 2021.*

2. Laki valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta

1 § Lain soveltamisala ja tarkoitus

Hallituksen esitys

Lakiehdotuksen 1 § poikkeaa olennaisesti voimassa olevan valtion liikelaitoksista annetun yleislain 1 §:stä. Hallituksen esityksen 1 §:n 1 momentti sisältää yleisluonteisen säännöksen lain sisällöstä. Momentin mukaan yleislaissa ehdotetaan säädettäväksi valtion liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista.

Esityksessä ehdotetussa 2 momentissa puolestaan ilmaistaan, että valtion liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen laitoskohtaisissa laeissa ja että valtion liikelaitoksen toimintaan sovelletaan yleistä valtion liikelaitoslakia, ellei liikelaitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on, että vastaisuudessa valtion liikelaitokset perustetaan säätämällä niistä laitoskohtainen erityislaki ja että yleislaki sisältää valtion liikelaitoksen toimintaan liittyvät säännökset, jotka ovat liikelaitoksille yhteisiä. Tällaista menettelyä valiokunta pitää välttämättömänä. Tällä hetkellä Senaatti-kiinteistöjä koskee valtion yleinen liikelaitoslaki, jossa on muutama Senaatti-kiinteistöjä koskeva erityissäännös. Nykyinen sääntely on nyt käsiteltävänä olevan esityksen käsittelyn yhteydessä osoittautunut huomattavan ohueksi ja puutteelliseksi. Tällä hetkellä on sikälikin erikoinen tilanne, että Senaatti-kiinteistöt on ainoa valtion liikelaitos, johon sovelletaan valtion yleistä liikelaitoslakia ja että Senaatti-kiinteistöt on keskeiseltä luonteeltaan liikelaitoksen sijasta valtion toimitilapalveluja tuottava palvelukeskus.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, ettei perustuslain liikelaitoksia koskevasta 84 §:stä sinänsä johdu estettä nyt ehdotettavalle tytärliikelaitosmallille, vaikkei perustuslain 84 §:n 4 momentissa kyseistä organisaatiomallia nimenomaisesti mainita. Esitettäessä liikelaitoskohtaisella erityislailla muodostettavaksi konsernirakenteeseen tukeutuvaa Senaatti-konsernikokonaisuutta, on tarkoituksenmukaista täydentää samalla yleislain 1 §:ää organisaatiomuotojen säätämismahdollisuudesta erityislain tasolla.

Hallintovaliokunta

Valiokunta esittää 1 §:n 1 momenttiin lisättäväksi tarkentavan viittauksen valtion yleisen liikelaitoslain 3 §:ään, joka koskee liikelaitoksen toimintaperiaatteita. Näin ollen yleislakia sovelletaan

3 §:n mukaisin periaattein palveluita valtiolle tuottavaan liikelaitokseen. Hallituksen esityksessä ehdotettu yleislain 3 § on sisällöltään kokonaan uusi. Sen 1 momentista ilmenee ensinnäkin, että liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Säännös ei viittaa siihen, harjoittaako liikelaitos toimintaansa markkinoilla vai ei. Valiokunta pitää asianmukaisena valtioasiakkaiden kohdalla nykyisin noudatettavaksi omaksuttua omakustannusperiaatteeseen perustuvaa hinnoittelutapaa (ks. valiokunnan esittämä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti). Valiokunta pitää Senaatti-konsernin keskeisenä tavoitteena tuottaa valtioasiakkaille palvelut myös kohtuuhintaisina. Lisäksi lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentista ilmenee, että liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin markkinoilla. Toimittaessa kilpailutilanteessa markkinoilla palvelut on hinnoiteltava markkinaehtoisesti.

Lisäksi valiokunta esittää 1 §:n 1 momenttia täydennettäväksi niin, että yleisessä liikelaitoslaissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteiden lisäksi liikelaitoksen ohjauksen perusteista.

Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten 1 §:n 2 momentin muuttamista siten, että momentista ilmenee nimenomaisesti, että liikelaitoksella voi olla liikelaitoskohtaisessa laissa säädetyllä tavalla yksi tai useampi tytärliikelaitos, jotka muodostavat liikelaitosten välisen konsernin. Myös tytärliikelaitokseen sovelletaan yleistä valtion liikelaitoslakia, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

Hallintovaliokunta esittää, että lakiehdotuksen 1 § hyväksytään seuraavan sisältöisenä:

> Tätä lakia sovelletaan *lain 3 §:n mukaisin periaattein palveluita valtiolle tuottavaan* ***(poist.)*** *liikelaitokseen*. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden, hallinnon *ja ohjauksen* perusteista.
>
> Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. *Liikelaitoksella voi olla liikelaitoskohtaisessa laissa säädetyllä tavalla yksi tai useampi tytärliikelaitos, jotka muodostavat liikelaitosten välisen konsernin.* Liikelaitoksen *ja sen tytärliikelaitosten* toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

9 § Toimitusjohtaja (uusi)

Voimassa oleva laki

Liikelaitoksessa on valtion liikelaitoksista annetun lain 9 §:n mukaan toimitusjohtaja, jonka tehtävänä on muun muassa johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, huolehtia liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä huolehtia hallituksen päätösten toimeenpanosta ja jonka on noudatettava hallituksen määräyksiä. Toimitusjohtajaan sovelletaan osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 17—20 §:n säännöksiä. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta voimassa olevan yleisen liikelaitoslain toimitusjohtajaa sääntelevän 9 §:n muuttamista.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2020 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että toimitusjohtajaa koskevan sääntelyn myötä toimitusjohtajan ja liikelaitoksen henkilöstön virkavastuuta koskevat säännökset eroavat toisistaan. Virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtion liikelaitokseen olevaa pidetään virkamiehenä ja työsopimussuhteessa valtion liikelaitokseen olevaa pidetään julkisyhteisön työntekijänä rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan. Ottaen huomioon, että Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin valiokunnan mielestä sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä, valiokunta pitää välttämättömänä, että lakiin lisätään asianmukaiset säännökset toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisesta asemasta. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta

Valiokunta toteaa, että liikelaitoksen henkilöstö on toimitusjohtajaa lukuun ottamatta työsopimussuhteessa liikelaitokseen. Toimitusjohtajan tehtävän hoitamista sääntelee liikelaitoslain 9 § ja mainittuun pykälään sisältyvän viittaussäännöksen perusteella osakeyhtiölain toimitusjohtajaa koskevat osakeyhtiölain 6 luvun 17—20 § säännökset (toimitusjohtajan yleiset tehtävät, toimitusjohtajan läsnäolo hallituksen kokouksessa, toimitusjohtajaan ja hänen sijaiseensa sovellettavat säännökset sekä toimitusjohtajan valinta, eroaminen ja erottaminen). Rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 11 §:n 3 kohdan nojalla liikelaitokseen työsuhteessa olevat työntekijät ovat julkisyhteisön työntekijöitä. Heihin sovelletaan rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaisesti rikoslain 40 luvun 1—3, 5 ja 14 §:ää viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta (lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen sekä menettämisseuraamus).

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvän lakiehdotuksen säätämisjärjestystä koskevan huomautuksen asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi valiokunta esittää hallituksen esitykseen sisältymättömään 9 §:ään uutta 3 momenttia, jossa ulotetaan julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen vastuu koskemaan myös liikelaitoksen toimitusjohtajaa. Valiokunta pitää lisäksi välttämättömänä, että liikelaitoksen toimitusjohtajaa koskemaan säädetään rikoslain 40 luvun 7 (virka-aseman väärinkäyttäminen), 8 (törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen), 9 (virkavelvollisuuden rikkominen) ja 10 (tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen) §:n säännökset.

Koska valiokunta on edellä esittänyt yleisen valtion liikelaitoslain 1 §:ssä säädettäväksi myös tytärliikelaitoksesta, valiokunta pitää mahdollisena, että myös tytärliikelaitoksella voi olla toimitusjohtaja. Valiokunta esittää tytärliikelaitoksen toimitusjohtajasta säädettäväksi uudessa 9 §:n 4 momentissa vastaavasti kuin toimitusjohtajasta. Häntä koskee siten myös samanlainen rikosoikeudellinen virkavastuu kuin liikelaitoksen toimitusjohtajaa.

Hallintovaliokunta esittää, että 2. lakiehdotuksen 9 §:ään lisätään uudet näin kuuluvat 3 ja 4 momentti:

> *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.*

Tytärliikelaitoksella voi olla toimitusjohtaja. Mikäli tytärliikelaitoksella on toimitusjohtaja, häneen sovelletaan mitä liikelaitoksen toimitusjohtajasta on säädetty.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

*että hallituksen esitykseen HE 31/2020 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotukset muutetaan **(Valiokunnan muutosesitykset)**ja*

*että puolustusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi yhden lausuman **(Valiokunnan lausumaesitykset)**.*

Valiokunnan muutosesitykset

1.

Laki

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Senaatti-konserni

Tämän lain mukaisena valtion 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.

Puolustusministeriö ohjaa 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. (uusi 3 mom.)

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. (uusi 4 mom.)

Ohjauksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ministeriöiden tulee valmistella tavoitteet ja muu toiminnan ohjaus yhteistyössä. (uusi 5 mom.)

Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin sovelletaan liikelaitoslakia~~valtion liikelaitoksista annettua lakia (1062/2010), jäljempänä liikelaitoslaki~~, jollei tässä laissa toisin säädetä. (6 mom. HE:n 3 mom.)

2 §

Senaatti-konsernin tehtävät

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 ~~tuottaa tilapalveluja ja niihin~~ välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille. Lisäksi liikelaitosten tehtävänä on~~sekä~~ huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta~~.~~, sen hoidosta ja hallinnosta sekä tarvittaessa valtion kiinteistövarallisuuden ja siihen liittyvän muun omaisuuden luovuttamisesta, hankinnasta, hoidosta ja hallinnosta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa ~~tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä~~ palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille. ~~Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.~~

Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Palvelusopimuksilla sovitaan palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista ja palveluiden vastikkeellisuudesta sekä palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista. Liikelaitoslain 2 §:n mukaisten valtion organisaatioiden palvelut hinnoitellaan omakustannusperusteisesti. Muille asiakkaille ja kilpailutilanteessa markkinoilla hyödynnettävät palvelut hinnoitellaan ja niistä on sovittava liikelaitoslain 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. Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. (uusi 3 mom.)

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista tai asiakkailleen tuottamista palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta. (4 mom. kuten HE:n 3 mom.)

~~Senaatti-kiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät. Puolustuskiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää.~~

3 §

Vastuu Puolustuskiinteistöjen sitoumuksista

Senaatti-kiinteistöt vastaa Puolustuskiinteistöjen sitoumuksista, jos Puolustuskiinteistöt ei kykene niistä sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella vastaamaan.

4 §

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Eduskunnan ohjauksesta Senaatti-konsernin liikelaitosten osalta on voimassa mitä liikelaitoslain 6 §:ssä säädetään. 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.

5 §

Kirjanpito, tilinpäätös ja talous

Senaatti-kiinteistöt vastaa liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen laatimisesta noudattaen, mitä liikelaitoslain 13 §:ssä säädetään.

Puolustuskiinteistöjen tilinpäätöksen allekirjoittavat Puolustuskiinteistöjen hallitus ja johtaja. Senaatti-kiinteistöjen hallitus vahvistaa Puolustuskiinteistöjen tilinpäätöksen. Senaatti-kiinteistöjen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätökset tulee laatia, allekirjoittaa ja toimittaa valtiovarainministeriölle siten, että valtioneuvosto voi vahvistaa ja päättää niistä 13 §:ssä säädetyllä tavalla.

Valtioneuvosto päättää konsernitilinpäätöksen perusteella liikelaitoskonsernin voiton tuloutuksesta valtion talousarvioon, tuloutuksen kohdentumisesta liikelaitosten välillä sekä muista toimenpiteistä, joihin liikelaitoksen toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä. Tuloutuksen valtion talousarvioon suorittaa Senaatti-kiinteistöt.

6 §

Lainan ottaminen ja lainan antaminen Puolustuskiinteistöille

Senaatti-kiinteistöt ottaa Senaatti-konsernin liikelaitoksien tarvitsemat lainat. Senaatti-kiinteistöt voi antaa lainaa Puolustuskiinteistöille. Puolustuskiinteistöt hyväksyy lainan ottamisen ja siihen liittyvät velvoitteet osaltaan.

7 §

Puolustuskiinteistöjen hallinto

Puolustuskiinteistöillä on hallitus ja poiketen siitä, mitä liikelaitoslain 9 §:ssä säädetään, johtaja. Puolustuskiinteistöjen hallituksen puheenjohtaja ja enemmistö hallituksen jäsenistä nimitetään puolustusministeriön esityksestä siten, että henkilöstöä edustava hallituksen jäsen lasketaan puolustusministeriön esittämään enemmistöön. Puolustuskiinteistöjen johtajan valitsee ja erottaa Puolustuskiinteistöjen hallitus.

Puolustuskiinteistöjen johtaja vastaa Puolustuskiinteistöjen juoksevan hallinnon ja operatiivisen liiketoiminnan hoitamisesta ja kehittämisestä hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti sekä huolehtii siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Johtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta, noudatettava hallituksen määräyksiä ja annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista, jollei näitä ole osoitettu Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajalle.

Puolustuskiinteistöjen johtaja esittelee asiat Puolustuskiinteistöjen hallitukselle. Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja toimii kuitenkin esittelijänä asioissa, joilla on merkittäviä vaikutuksia koko Senaatti-konserniin.

Puolustuskiinteistöjen hallitus tekee liikelaitoslain 8 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan mukaiset esityksensä talousarvioehdotukseksi ja siihen liittyviksi tavoitteiksi sekä tulostavoitteeksi ja tuloutustavoitteeksi Senaatti-kiinteistöjen hallitukselle sisällytettäväksi osaksi Senaatti-kiinteistöjen vastaavia esityksiä. Puolustuskiinteistöt toimittaa liikelaitoslain 8 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaisen tilinpäätöksen Senaatti-kiinteistöjen hallitukselle vahvistettavaksi. Puolustuskiinteistöjen hallituksesta ja henkilöstön osallistumisesta on muutoin voimassa mitä liikelaitoslain 7, 8, 10 ja 11 §:ssä säädetään. Johtajaan sovelletaan muilta osin mitä osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 17 - 20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta.

8 §

Eräät Senaatti-konsernia koskevat säännökset

Poiketen siitä, mitä liikelaitoslain 13 §:n 3 momentissa säädetään, valtiovarainministeriö päättää Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen hallintaan tai jommankumman hallinnasta valtion talousarviotalouteen tehtävästä yksittäisestä omaisuuden tai omaisuuskokonaisuuden siirrosta, jonka käypä arvo on enintään 10 miljoonaa euroa.

Sen lisäksi, mitä oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) säädetään, Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen hallinnassa olevaa Puolustusvoimille vuokrattua kiinteistövarallisuutta ei saa luovuttaa ilman puolustusministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto toisin päätä.

Sen lisäksi mitä liikelaitoslain 8 §:n 2 momentissa on säädetty Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallituksen tehtävänä on päättää liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden hankkimisesta sekä, sen mukaan kuin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa säädetään, kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja vuokraamisesta. Jos kiinteistövarallisuuden luovutus tai vuokraaminen ei ole mainitussa laissa tarkoitetulla tavalla huomattava tai arvoltaan merkittävä, hallitus voi päätöksellään siirtää luovuttamista tai vuokraamista koskevan toimivaltansa liikelaitoksen palveluksessa olevalle.

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

9 §

Voimaantulo ja toimintaa koskevat siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki (1360/1993), jäljempänä *kumottava laki*. Kumottua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan Puolustushallinnon rakennuslaitokseen 31 päivään joulukuuta 2020 saakka.

Puolustuskiinteistöjen aloittaessa toimintansa sen taseesta päätetään liikelaitoslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti. Toiminnan aloituksen yhteydessä omaisuuden ja velvoitteiden siirrot tehdään kirjanpitoarvoilla. Tässä pykälässä tarkoitetut omaisuuden siirrot ja 11 §:ssä tarkoitetut henkilöstösiirrot toteutetaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Puolustuskiinteistöt suorittaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintavuoden 2020 osalta tarvittavat päättävät toimenpiteet ja toiminnan lakkaamiseen liittyvät muut toimenpiteet vuoden 2021 aikana.

Vastuisiin, velvoitteisiin ja oikeuksiin, jotka eivät siirry Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä liikelaitoslain 13 §:n nojalla, sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään. Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat siirrettäviksi tarkoitetut asiat sekä tehdyt sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät 1 päivänä tammikuuta 2021 Puolustuskiinteistöille, ellei sopimukset ja sitoumukset sisällä siirtoa koskevaa kieltoa.

Puolustuskiinteistöjen tulee tehdä liikelaitoslain 13 §:n mukaisen omaisuuden hallinnansiirron yhteydessä tai 5 momentin nojalla suoraan siirtyvien sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille kirjallinen ilmoitus velka- ja sopimussuhteiden siirtymisestä viipymättä tämän lain tultua voimaan, kuitenkin viimeistään 31.1.2021.~~Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhteet tai sopimukset päättymään 31 päivänä joulukuuta 2020, jollei niitä voida siirtää tai siirron jälkeen jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava siirron saajalle viimeistään 30 päivänä lokakuuta 2020, elleivät osapuolet ole muuta sopineet. Siirron saajina olevien Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen on lähetettävä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2020 kirjallinen ilmoitus siirrosta tiedossa olevien vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille.~~ Puolustuskiinteistöjen puolesta ilmoituksen voi lähettää myös Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhde tai sopimus päättymään 30. päivänä kesäkuuta 2021, mikäli sitä ei voimassa olevien sopimusehtojen mukaan voida yksipuolisesti siirtää eikä sopimusosapuoli anna suostumustaan sopimuksen siirtämiseen tai mikäli sopimuksia ei siirron jälkeen voi kohtuudella jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava Puolustuskiinteistöille viimeistään 31. päivänä maaliskuuta 2021.

Senaatti-kiinteistöjen asema valtion liikelaitoksena ja sillä olevat oikeudet ja velvollisuudet sekä Senaatti-kiinteistöjen palveluksessa olevan henkilöstön asema ja palvelussuhteen ehdot eivät muutu tämän lain tullessa, ellei asiasta ole erikseen säädetty.

10 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan Puolustuskiinteistöjen tai Senaatti-kiinteistöjen palvelukseen 1 päivänä tammikuuta 2021. Samalla jatkossa Puolustusvoimien asiakkuutta hoitava Senaatti-kiinteistöjen henkilöstö siirtyy Puolustuskiinteistöjen palvelukseen. Siirtoihin sovelletaan mitä valtion virkamieslain (750/1994) 5 e ja 5 f §:ssä sekä työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä säädetään. Siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen katsotaan palvelussuhteeseen liittyvien etuuksien määräytymisen osalta jatkuneen valtiolla yhtäjaksoisena.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtajan virkasuhde muuttuu siirtymähetkellä vastaavaksi määräaikaiseksi työsopimussuhteeksi Puolustuskiinteistöissä. Yksin virkaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät siirry 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Ennen 1 päivää tammikuuta 2021 erääntyneestä palkkasaatavasta ja muusta työ- tai virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat puolustusministeriö, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt yhteisvastuullisesti. Luovutuksensaaja suorittaa erääntyneet saatavat, elleivät osapuolet asiaa toisin sovi. Puolustusministeriö on Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta ja Senaatti-kiinteistöt siltä siirtyvän henkilöstön osalta vastuussa luovutuksensaajalle sen suorittamista erääntyneistä saatavista.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen velvollisuudesta noudattaa 31 päivänä joulukuuta 2020 voimassa olevien työehtosopimuksen määräyksiä sopimusten voimassaoloajan säädetään työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä.

2.

Laki

valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 8 §:n 2 momentin 11 kohta, jolloin momentin 12 kohta muuttuu 11 kohdaksi, ja 19 §,

muutetaan 1 - 3 §, 6 §:n 1 momentti, 7 §:n 2 ja 3 momentti ja 8 §:n 2 momentin 1 kohta ja 13 §:n 4 momentti sekä

lisätään 9 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, 13 §:ään uusi 4 momentti, jolloin muutettu 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2020 vp

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan lain 3 §:n mukaisin periaattein palveluita valtiolle tuottavaan ~~liiketoimintaa harjoittavaan~~ valtion liikelaitokseen. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden, ~~ja~~ hallinnon ja ohjauksen perusteista.

Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Liikelaitoksella voi olla liikelaitoskohtaisessa laissa säädetyllä tavalla yksi tai useampi tytärliikelaitos, jotka muodostavat liikelaitosten välisen konsernin. Liikelaitoksen ja sen tytärliikelaitosten toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

2 §

Asema ja tehtävät

Liikelaitos tuottaa palveluita palvelusopimusten perusteella valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa tai yhteydessä toimiville yksiköille.

Liikelaitos voi tuottaa palveluita palvelusopimusten perusteella myös:

1) valtion määräysvallassa oleville yhteisöille ja säätiöille, joiden laissa tai sen nojalla säädettynä tai määrättynä tehtävänä on muun kuin taloudellisen toiminnan harjoittaminen;

2) yhteisölle, joka tuottaa palveluita valtiolle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitetussa sidosyksikköasemassa;

3) yhteisöille ja säätiöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla ja jotka eivät kuulu kohdan 1 asiakkaisiin.

3 §

Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Siltä osin kuin liikelaitos itse tarjoaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla tai tuottaa palveluita asiakkailleen hyödynnettäväksi kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio.

6 §

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta:

1) hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet;

2) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;

3) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa sen toiminnan rahoittamiseksi lainaa;

4) hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille.

— —

7 §

Hallitus

— —

Ministeriö, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu, nimittää hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja määrää jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Vähintään yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa liikelaitoksen tai sen tytäryhteisön henkilöstöä. Henkilöstöä edustavan jäsenen tulee olla liikelaitoksen tai sen tytäryhteisön palveluksessa. Tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta ja toimikauden pituudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella, joka säädetään laitoskohtaisesti.

Ministeriö, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu, vapauttaa hallituksen ja sen jäsenet tehtävistään.

— —

8 §

Hallituksen tehtävät

— —

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

— —

1) tehdä esitys liikelaitosta koskevaksi talousarvioehdotukseksi sekä siihen liittyvä esitys liikelaitoksen seuraavan vuoden palvelutavoitteiksi ja muiksi toimintatavoitteiksi;

— —

11) käsitellä ja ratkaista muut asiat, joilla on laajakantoinen tai tärkeä merkitys.

— —

9 § (uusi)

Toimitusjohtaja

Liikelaitoksessa on toimitusjohtaja, joka johtaa ja kehittää liikelaitoksen toimintaa, huolehtii liikelaitoksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajaan sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17—20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta.

Toimitusjohtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta ja noudatettava hallituksen määräyksiä sekä annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista.

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.

Tytärliikelaitoksella voi olla toimitusjohtaja. Mikäli tytärliikelaitoksella on toimitusjohtaja, häneen sovelletaan mitä liikelaitoksen toimitusjohtajasta on säädetty.

13 §

Liikelaitoksen tase

— —

Poiketen 2 momentissa säädetystä siirrettäessä valtion yksittäisiä kiinteistövarallisuuseriä tai niihin välittömästi liittyvää irtainta omaisuutta liikelaitosten välillä päättävät liikelaitokset näistä siirroista silloin, kun niillä olisi oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain mukaan oikeus päättää omaisuuden luovuttamisesta. Siirto merkitään liikelaitoksen muun oman pääoman lisäykseksi tai vähennykseksi.

Ennen 1 - 4 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä liikelaitoksen tilintarkastajien on arvioitava omaisuus ja siihen liittyvät velvoitteet ja niiden arvo sekä annettava asiasta lausunto.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

3.

Laki

julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 7 §:n 2 momentti seuraavasti:

7 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät

— —

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankkijana turvallisuusverkon merikaapeliverkon rakentamisessa ja ylläpidossa voi toimia Puolustusvoimat ja turvallisuusverkon laitetilojen rakentamisessa, rakennuttamisessa ja ylläpidossa Puolustuskiinteistöt.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

4.

Laki

sähkömarkkinalain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähkömarkkinalain (588/2013) 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan sähkömarkkinoihin, joilla tarkoitetaan sähkön tuotantoa, tuontia, vientiä ja toimitusta sekä sähkönsiirtoa ja -jakelua. Lain II osan sekä 7 ja 12 luvun säännöksiä ei sovelleta puolustushallintoon eikä Puolustuskiinteistöihin.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

5.

Laki

julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:n 1 momentti seuraavasti:

18 §

Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat valtionhallinnossa

Valtion virastoissa, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

Valiokunnan lausumaesitykset

Eduskunta edellyttää hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon, jossa

1) tarkastellaan muun muassa valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista sekä

2) arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona.

Helsingissä 24.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Niina Malm sd
varajäsen Jenni Pitko vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto