Valiokunnan lausunto PeVL 34/2020 vp– HE 31/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten erityisesti ministeriöiden välisen ohjaustoimivallan tarkkarajaisuudesta. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtiovarainministeriö
- puolustusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä lait valtion liikelaitoksista annetun lain, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain, sähkömarkkinalain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta. Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki kumottaisiin.

Lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2020.

Valmis
5.0

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa perustuslain liikelaitoksia koskevan 84 §:n 4 momentin ja ministeriöitä koskevan 68 §:n kannalta. Lakiehdotukset voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotettu organisaatiomalli

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ja muutettavaksi muun muassa valtion liikelaitoksista annettua lakia. Ehdotuksen mukaan valtion rakennettu kiinteistövarallisuus keskitetään kahteen liikelaitosorganisaatioon: nykyiseen Senaatti-kiinteistöt-liikelaitokseen ja sille perustettavaan uuteen tytärliikelaitokseen, Puolustuskiinteistöihin. Yhdessä nämä muodostavat Senaatti-konsernin.

Ehdotettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä ennen muuta perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta. Sen mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain 84 §:stä ei sinänsä johdu estettä nyt ehdotettavalle tytärliikelaitosmallille, vaikkei perustuslain 84 §:n 4 momentissa kyseistä organisaatiomallia nimenomaisesti mainita. Valiokunnan mielestä tällaisen organisaatiomuodon mahdollisuudesta on selvyyden vuoksi oltava säännös myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa.

Liikelaitoksen tehtävät

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on 1. lakiehdotuksen 2 §:n 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.

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.

Liikelaitoksen ohjaus

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 (s. 20) muun muassa toteamalla, että eduskunnan ohjauksen muodostumista selkeytettäisiin siten, että liikelaitoslaissa säädetyn mukaisesti eduskunta hyväksyisi jatkossa liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toiminnantavoitteet. Perustelujen (s. 20) mukaan "voimassa olevassa laissa näitä ei ole ollut, vaan eduskunnan ohjaus on tältä osin johdettu suoraan perustuslain 84 §:stä". 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.

Ministeriöiden toimivalta

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos, ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla, ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Saman pykälän 2 momentin mukaan puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa perustuslain esitöiden mukaan myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119).

Perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 119).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei perustuslaista johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen liittyy eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta (PeVL 1/2016 vp, s. 4). Ohjaustoimivallan ja vastuuasemien tarkka määrittely on tärkeää myös laillisuusvalvonnan ja rikosvastuun toteuttamisen kannalta.

Nyt arvioitavassa lakiehdotuksessa ohjaustoimivalta on jaettu valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välillä siten, että Senaatti-konsernin yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle ja 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 liikelaitoslain 6 §:n 2 momentin mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen ja koko konsernia koskevista tarkemmista tavoitteista ja puolustusministeriö Puolustuskiinteistöjen tavoitteista (HE, s. 33).

Perustuslakivaliokunnan mielestä etenkin konsernirakenteen kautta välittyvän valtiovarainministeriön konserniin kohdistuvan ohjausvallan suhdetta puolustusministeriön ohjausvaltaan koskeva sääntely on epäselvää ja tulkinnanvaraista. Valtiovarainministeriön keskeistä ohjaustoimivaltaa sinänsä valiokunnan 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.

Hallituksen esityksen 1. 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 tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää. Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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 kuitenkin 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 voimassaoleva 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"). Valiokunnan 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

Virkavastuusääntely

Liikelaitoksessa on valtion liikelaitoksista annetun lain 9 §:n mukaan toimitusjohtaja, johon sovelletaan osakeyhtiölain 6 luvun 17—20 §:n säännöksiä osakeyhtiön toimitusjohtajasta. Säännöstä ei nyt ehdoteta muutettavaksi.

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.

Liiketoiminnan harjoittaminen

Valtion liikelaitoksista annetun lain 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen. Liikelaitoksen on saman lain 3 §:n mukaan toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöksissä mainittujen liiketaloudellisten periaatteiden suhde perusteluissa (esim. s. 17) mainittuun omakustannusperusteiseen hinnoitteluun jää jossakin määrin epäselväksi. Lisäksi valiokunta kehottaa puolustusvaliokuntaa varmistumaan ehdotetun sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n valtiontukisääntelyn kanssa.

Senaatti-kiinteistöjen asema ja tehtävät

Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion viranomaisten kannalta merkittävää tehtävää. Toimitilakysymyksillä on käytännössä osin merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta. Perustuslakivaliokunta on nyt tarkastellut sääntelyä ainoastaan ehdotuksen kohteena olevan erillisuudistuksen kannalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että Senaatti-kiinteistöjen asemaa ja tehtäviä tarkastellaan kokonaisuudessaan ja että eduskunnan apulaisoikeusasiamies on omasta aloitteestaan käynnistänyt Senaatti-kiinteistöjen oikeudelliseen asemaan liittyvän selvityksen (EOAK/6870/2019).

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan liikelaitoksen tehtävien sääntelystä, ministeriöiden ohjausvallasta, lain 2 §:n 4 momentista ja toimitusjohtajan virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 15.10.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala