

Puolustusvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Lausunto

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 34/2020 vp
- hallintovaliokunta HaVL 20/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Tero Meltti, valtiovarainministeriö
- hankejohtaja Lasse Koponen, valtiovarainministeriö
- hankepääällikkö Ilkka Koponen, valtiovarainministeriö
- yksikön johtaja Sara Kajander, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Perttu Wasenius, puolustusministeriö
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- logistiikkapääällikkö, prikaatikenraali Janne Jaakkola, Pääesikunta
- projektipääällikkö, rakennusarkkitehti Heikki Savolainen, Pääesikunta
- toimitusjohtaja Jari Sarjo, Senaatti-kiinteistöt
- johtaja Matias Warsta, Puolustushallinnon rakennuslaitos
- pääluottamusmies Aki Pöyry, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- sopimustoimitsija Lassi Majamaa, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Elina Laiho, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry ja Ammattiliitto Pro ry
- pääluottamusmies Esa Lappi, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry
- professori Olli Mäenpää
- apulaisprofessori Heidi Falkenbach

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Poliisihallitus
- Rajavartiolaitos
- Tulli
- Valtiokonttori
- Metsähallitus
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Upseeriliitto ry
- Aliupseeriliitto ry
- Päälystöliitto ry

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 kumotaan.

Ehdotuksen mukaisesti valtion rakennettu kiinteistövarallisuus keskitetään jatkossa kahteen liikelaitosorganisaatioon: Nykyiseen Senaatti-kiinteistöt-liikelaitokseen ja sille perustettavaan uuteen tytäarliikelaitoksena toimivaan Puolustuskiinteistöihin. Yhdessä nämä muodostavat tässä laissa tarkoitetun Senaatti-konsernin. Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirretään Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirretään valtaosin Puolustuskiinteistöihin ja joiltain osin Senaatti-kiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt vastaa jatkossakin valtion muiden tila-asiakkaiden palveluista.

Ehdotettava uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä on laitoskohtainen erityislaki, johon sisältyvät valtion omistamien puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointia koskevat säännökset sekä Senaatti-konsernia ja Senaatti-kiinteistöjä koskevat liikelaitoskohtaiset säännökset.

Uudistuksen yhteydessä muutetaan valtion liikelaitoksista annetun lain säännöksiä koskien liikelaitoksen asiakkaita sekä palvelujen hinnoittelua ja toimintaa markkinoilla. Lisäksi lakiin tehdään eräitä liikelaitoksen operatiivista toimintaa joustavoittavia muutoksia.

Esitys liittyy esityksiin valtion vuoden 2020 lisätalousarvioksi ja vuoden 2021 talousarvioksi.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Taustaa

Puolustusvoimien käytössä on noin 2,8 miljoonaa neliometriä erilaisia toimitiloja. Kyse on huomattavasta valtion omaisuuserästä, jonka kirjanpitoarvo on noin 1,1 miljardia euroa. Käytössä olevan pääomavuokramallin mukaisesti vuokralainen eli Puolustusvoimat vastaa vuokraamiensa kohteiden ylläpidosta (hoito, huolto ja vuosikorjaukset) vuokranantajan eli Senaatti-kiinteistöjen vastatessa kohteiden peruskorjauksista ja uudisinvestoinneista. Puolustusvoimat ostaa ylläpitoon liittyvät työt Rakennuslaitokselta palvelusopimuksella.

Puolustusvoimien käytössä olevien tilojen kustannukset jakautuvat nykyisin Senaatti-kiinteistöille maksettaviin vuokrakustannuksiin, Rakennuslaitokselle maksettaviin ylläpitokustannuksiin ja valtion ulkopuolisille toimijoille maksettuihin vuokra- ja käyttökustannuksiin. Toimitilojen kokonaiskustannukset Puolustusvoimille vuonna 2018 olivat noin 268 miljoonaa euroa. Näistä pääomavuokrakustannuksia Senaatti-kiinteistöille oli noin 152 miljoonaa euroa ja ylläpitokustannuksia Rakennuslaitokselle noin 104 miljoonaa euroa sekä muita vuokrakustannuksia Metsähallitukselta ja ulkopuolisilta vuokranantajilta vuokratuista kohteista noin 12 miljoonaa euroa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Puolustusvoimien kiinteistökustannusten ennustetaan edelleen nousevan. Syynä tähän ovat muun muassa Puolustusvoimien toiminnan edellyttämät uudet investoinnit. Puolustusvoimat pyrkii rajoittamaan vuosittaisten tilakustannusten kasvua ja karsimaan tarpeettomia tiloja. Kustannusnousun hillitseminen edellyttää kuitenkin kiinteistöhallinnon laajempaa tarkastelua. Puolustusvoimien käytössä on muun muassa kohteita, joiden rakennustekninen elinkaari on poikkeuksellisen pitkä.

Valiokunta on kiinnittänyt viime vuosien kannanotoissaan säännönmukaisesti huomiota puolustushallinnon toimitilakustannusten kasvuun. Puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp) valiokunta totesi seuraavaa: "Valiokunta on erittäin huolissaan siitä, että rajuista säästö- ja sopeutustoimenpiteistä huolimatta kiinteistömenojen jatkuvaa kasvua näyttää olevan vaikeaa hillitä. Kustannuspaineita lisäävät jatkossa myös strategisten suorituskykyhankkeiden edellyttämät investoinnit tarvittaviin suojatiloihin, räjähdevarastointilojen parantaminen säädösten edellyttämälle tasolle sekä kasarmien sisäilmaremontit." Valiokunta edellytti mietinnössään, että valtionhallinnon puitteissa aloitetaan viipymättä selvitystyö vaihtoehtoisista toimintamalleista.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa puolustushallinnon kiinteistöistä on seuraava linjaus: "Puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää kehitetään palvelemaan puolustushallinnon tarpeita aiempaa paremmin. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytäriyksikkö Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on vähentää toimitilakustannusten nousua."

Tähän hallitusohjelman linjaukseen perustuen eduskunnan käsittelyssä nyt olevassa hallituksen esityksessä valtion kiinteistövarallisuus ehdotetaan keskitettäväksi jatkossa kahteen liikelaitosorganisaatioon: Senaatti-kiinteistöihin ja sille perustettavaan uuteen tytärlaitoksena toimivaan Puolustuskiinteistöihin, jotka yhdessä muodostavat Senaatti-konsernin. Puolustusvaliokunta toteaa,

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

että hallituksen esitykseen valittu organisaatiomalli on vääjäämättä kompromissi, joka ei ole vaila ongelmia. Puolustusvaliokunta korostaa, että Puolustusvoimien kiinteistöt ja niiden käyttö ovat tärkeä osa Puolustusvoimien operatiivista suorituskykyä ja sen turvaamista ja sitä kautta kiinteä osa Suomen uskottavaa kansallista puolustuskykyä. Siksi uuden toimintamallin on varmasti toimitettava sekä rauhan aikana että kriisitilanteessa.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen käsittelyssä esiin nousseet merkittävät ehdotetun uuden lainsäädännön sisältöön liittyvät ongelmat johtuvat ennen kaikkea koko Senaatti-järjestelmää koskevan normipohjan puutteista. Hallintovaliokunta on perusteellisessa lausunnossaan (HaVL 20/2020 vp) tarkastellut erityisesti tätä kysymystä.

Hallituksen esitystä ei lähetetty perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, mutta puolustusvaliokunnan asiantuntijakuulemisten aikana kävi selväksi, että kokonaisuutta on tarkasteltava myös perustuslakivaliokunnassa muun muassa valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan osalta. Puolustusvaliokunta pyysi asiaan perustuslakivaliokunnan lausunnon eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin. Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon hallituksen esityksestä (PeVL 34/2020 vp). Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos perustuslakivaliokunnan liikelaitoksen tehtävien sääntelystä, ministeriöiden ohjauksella, lain 2 §:n 4 momentista ja toimitusjohtajan virkavastuusta tekemät valtiösääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perusteet uudistukselle

Hallituksen esitystä perustellaan erityisesti turvallisuusympäristössä tapahtuneilla muutoksilla. Turvallisuusympäristön muutos ja keinovalikoiman monipuolistuminen edellyttävät esityksen perustelujen mukaan Puolustusvoimien kiinteistöihin liittyvän huoltovarmuuden parantamista ja toiminnan varmistamista myös poikkeusoloissa. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja toteaa, että infrastruktuuri perustuu aiempaa voimakkaammin älykkäisiin sähköverkkoihin ja itseohjautuviin järjestelmiin, jotka ovat alttiimpia kybervaikuttamiselle. Nykyiset kiinteistöt sisältävät paljon tekniikkaa, ja niitä pyritään hoitamaan kustannussyistä yhä enemmän etäyhteyksien kautta. Tämä tapahtuu kiinteistöautomaatio- ja valvontajärjestelmillä, jotka toimivat tai niitä ylläpidetään kaupallisilla järjestelmillä. Ne sisältävät mahdollisen kanavan vaikuttamiselle ja vakavan uhan koko puolustusjärjestelmälle.

Puolustusvaliokunta toteaa, että rakennushankkeissa ei nykyisellään ole kaikilta osin riittävässä määrin huomioitu kasvavaa kyberuhkaa puolustushallinnon kiinteistöille ja verkostoille. Kriittiseksi arvioitua osaa kiinteistötiedoista tulee voida käsitellä siten, että sen haavoittuvuus minimoidaan ja se on toisaalta myös hyödynnettävissä Puolustusvoimien suorituskyvyn kannalta optimaalisella tavalla.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Kokonaisarviota hallituksen esityksestä tehtäessä on tärkeää huomioida myös puolustusministeriön ja Puolustusvoimien tahtotila sen suhteen, miten Puolustusvoimien toimitilakysymys tulee ratkaista. Valiokunnan kuulemat puolustushallinnon asiantuntijat, mukaan lukien Rakennuslaitoksen edustajat, pitivät hallituksen esitystä nykytilaa selvästi parantavana uudistuksena.

Perusteina tuotiin esiin, että kiinteistöjärjestelmän uudelleenorganisointi ja syntyvä strateginen kumppanuus luovat edellytykset Puolustusvoimien käytössä olevien kiinteistöjen kehittämiseksi vastaamaan turvallisuusympäristön muutoksiin. Lisäksi strateginen kumppanuus ja sen sisään suunnitellut yhteiset toimintatavat mahdollistavat kustannusten paremman hallinnan tulevaisuudessa. Uusi organisaatio luo myös vahvemman, osaavamman ja paremmin resursoitun kiinteistöalan osaamiskeskuksen valtiolle, mikä jatkossa palvelee muitakin valtion tila-asiakkaita. Järjestelyn nähtiin myös mahdollistavan Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousun hillitsemisen pitkällä tähtäimellä.

Hallituksen esityksen mukaan Puolustuskiinteistöjen perustamisen ja vuokrajärjestelmän soveltamisen tavoitteena on nimellisten toimitilakustannusten nousun hillitseminen vuodesta 2020 vuoteen 2035 mennessä siten, että toimitilakustannuksien suhteellinen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista, pois luettuna hävittäjähankinnan ja Laivue 2020 -hankinnan menot, ei kasva nykyisestä. Voimassa olevan Puolustusvoimien toimitilastrategian mukaisesti toimitilakustannusten suhteellisen osuuden tulisi olla alle 11 prosenttia sotilaallisen maanpuolustuksen kokonaismenoista.

Muutoksen myötä puolustushallinto siirtyy valtiolla yleisesti käytössä olevaan kokonaisvuokramalliin. Muutoksella ei kuitenkaan ole välittömiä vaikutuksia kiinteistökustannuksiin, koska pääomavuokra koostuu samoista elementeistä, joita käytetään Puolustusvoimien nykyisessä vuokramallissa. Valiokunta huomauttaa, että lyhyellä tähtäimellä (5–10 vuoden aikana) uudistuksen kustannussäästövaikutus on vaatimatonta, vain noin 5 miljoonaa euroa vuodessa (HE s. 23) suhteessa vuosittaiseen noin 270 miljoonan euron kustannustasoon. Toiminnan käynnistyessä tulee lisäksi merkittäviä miljoonaluokkaa olevia kertaluonteisia kustannuksia, joita on eritelty tarkemmin hallituksen esityksessä (s. 48).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pitkällä aikavälillä esitetty järjestely luo hyvät edellytykset kustannusten nousun leikkaamiselle. Kustannussäästöjä arvioidaan syntyvän erityisesti toimintamallien tehostumisesta sekä tiettyjen päällekkäisyyksien poistamisesta. Valiokunta toteaa, että toimitilakustannusten nousun katkaiseminen vaatii ehdottomasti sitä, että johto- ja vastuukysymykset sekä yhteinen tahtotila uudessa mallissa ovat kaikille tahoille täysin selvät ja riittävät. Valiokunnan mielestä erityistä huomiota pitää kiinnittää siihen, että Senaatti-kiinteistöjen ohjaus ja siihen liittyvät kannustinmekanismit ovat neutraaleita Puolustuskiinteistöjen puolustusministeriön ohjausalaan kuuluvien tehtävien osalta.

Puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisoinnin eri mallit

Hallituksen esityksessä (s. 26–28) tuodaan esiin se, millaisia vaihtoehtoja toiminnan uudelleenorganisoinnin suhteen on tarkasteltu. Esitykseen valitun tulokulman lisäksi on tarkasteltu nykytilan säilyttämistä, keskitettyä virastomallia, puolustuskiinteistöjen yhtiöittämistä sekä itsenäisenä liikelaitoksena toimimista.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Valiokunta yhtyy perusteluissa esiin tuotuun näkemykseen siitä, että nykyinen toimintamalli on ongelmallinen monesta syystä, erityisesti kustannusten nousun hillinnän kannalta. Kahdelle taholle hajautunut kiinteistöjen hoitomalli ei tuota Puolustusvoimia riittävästi tukevaa tilapalvelua eikä palvelumallia, jossa vastuut ovat selkeät. Saadun selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen ja Rakennuslaitoksen välistä työnjakoa ei ole kyetty saamaan riittävän yksiselitteiseksi, mikä on hidastanut kunnossapito- ja rakennustoimintaa, aiheuttanut lisäkustannuksia ja hallinnollista lisätyötä kummankin organisaation lisäksi myös asiakkaalle eli Puolustusvoimille.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esiin, että nykyinen toimintamalli on ongelmallinen myös kiinteistökannan arvon säilymisen näkökulmasta. Rakenteellisena kannustinongelmana ja riskinä on, että esimerkiksi kustannussäästöjen hakemiseksi kiinteistökannan arvon säilyttävien ylläpitopalveluiden tasoa lasketaan, jolloin Rakennuslaitoksen puolella saavutettava säästö muodostuu tosiasiallisesti peruskorjausvelaksi, josta vastuussa on kiinteistökannan omistajahaltija eli Senaatti-kiinteistöt. Hajautuneen mallin ongelmana on myös kiinteistöorganisaatioiden resurssien hajautuminen ja osaamiskapeikkojen syntyminen kumpaankin organisaatioon. Lisäksi sekä Senaatti-kiinteistöt että Rakennuslaitos kärsivät esimerkiksi rakennuttamisen osaamisen niukkuudesta.

Keskitetyn virastomallin osalta perusteluissa todetaan muun muassa, että virastomuotoon järjestäytyminen edellyttäisi laajaa erityislainsäädäntöä. Toimintamallin kautta ei myöskään saavuteta vaadittavaa nopeaa toiminta- ja reagointikykyä, ja lisäksi hajauttamisen kautta menetetään synergiahyödyt. Yhtiöittämistarkastelussa ongelmaksi muodostuu Puolustusvoimien kiinteistöjen erityisluonne. Myös omistuksen siirtämistä valtion suoran omistuksen ja eduskunnan suoran ohjauksen alle ei ole arvioitu uudistuksen tavoitteiden kannalta mahdolliseksi.

Itsenäisen liikelaitoksen perustaminen on hallituksen esityksen mukaan ongelmallista erityisesti kaksinkertaisen hallinnon, pääoman hankinnan sekä resursseja vaativan kiinteistöjen myynti- ja ostotoiminnan osalta. Perusteluissa tuodaan myös esiin, että itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöt toimisi puolustusministeriön ohjauksessa ja tällöin olisi riski siitä, ettei valtion vuokramallia ja valtiolle yhteisiä toimitilahallinnon lähtökohtia kyettä toteuttamaan yhdenvertaisesti kaikille valtion virastoille ja laitoksille.

Eduskunnan ohjaustoimivalta esityksessä

Hallituksen esityksen mukaan eduskunnan ohjauksen muodostumista selkeytetään siten, että liikelaitoslaissa säädetyn mukaisesti eduskunta hyväksyy jatkossa liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toiminnantavoitteet. Voimassa olevassa laissa näitä ei ole ollut, vaan eduskunnan ohjaus on tältä osin johdettu suoraan perustuslain 84 §:stä. Eduskunta asettaa mainitut tavoitteet talousarviokäsittelyssä muun ohjauksensa ohella. Esitykset Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen ohjauksesta tehdään yhdellä esityksellä valtionvarainministeriön hallinnonalan pääluokassa.

Eduskunnan suostumus lainanottoon, investointien enimmäismäärä sekä tulevien vuosien sitoumusten valtuudet annetaan Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen osalta yhteisesti Senaatti-konsernin tasolla. Ohjaavien ministeriöiden tehtävänä on eduskunnan päätettyä talousarviosta antaa liikelaitoksia koskevat tarkemmat palvelu- ja tulostavoitteet sekä tuloutustavoitteet.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Valtuuksien ja suostumusten tarkempi kohdentaminen tapahtuu Senaatti-konsernissa Senaatti-kiinteistöjen päätöksellä eduskunnan hyväksymissä rajoissa ja asetettavat tavoitteet huomioon ottaen, ja Puolustuskiinteistöt päättää osaltaan valtuuksista näiden puitteissa.

Perustuslakivaliokunnalla on eduskunnan ohjaustoimivaltaan liittyen täsmennysvaatimuksia, joita eritellään tämän mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Puolustuskiinteistöjen toiminnan ohjaus

Puolustuskiinteistöjen toiminnan ohjauksesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksessa. Senaatti-konserni on valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen ohjauksessa. Puolustusministeriö ohjaa kuitenkin Puolustuskiinteistöjä.

Puolustusministeriön ohjaus ehdotetaan esityksessä toteutettavaksi Puolustuskiinteistöjen hallituksen sekä valtiovarainministeriön kanssa sovittavan ohjausyhteistyön kautta. 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 esittelee asiat Puolustuskiinteistöjen hallitukselle. Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja toimii kuitenkin esittelijänä asioissa, joilla on merkittäviä vaikutuksia koko Senaatti-konserniin.

Puolustusvaliokunta toteaa, että Senaatti-kiinteistöjen hallituksella on merkittävä rooli koko konsernin ja sitä kautta myös Puolustuskiinteistöjen päätöksenteossa. Senaatti-kiinteistöjen hallitus ohjaa konsernin yhteisiä palveluita, joilla on suuri merkitys Puolustuskiinteistöjen toiminnalle. Ehdotuksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen hallitus myös vahvistaa Puolustuskiinteistöjen taloutta koskevat päätökset.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kahden ministeriön ohjausmallin toimivuus edellyttää ohjauksesta sopimisesta yksityiskohtaisesti sekä jatkuvaa tiivistä yhteistyötä ohjauksen toteutuksessa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota samaan asiaan. Perustuslakivaliokunnan tarkempia huomioita tästä asiakysymyksestä käydään läpi mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Puolustusvaliokunta kiinnittää erityishuomiota Puolustuskiinteistöjen johtajan asemaan. Poiketen liikelaitoslain (1062/2010) 9 §:stä Puolustuskiinteistöille ei ehdotuksen mukaan valita toimitusjohtajaa, vaan johtaja. Johtaja on Puolustuskiinteistöjen työsuhteinen työntekijä, joka on Puolustuskiinteistöjen hallituksen ohjauksessa, mutta samalla Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan suora alainen. Hänellä on toimitusjohtajaa vastaava vastuu, mutta päätösvalta on rajatumpi.

Puolustusvaliokunta toteaa, että erityisesti uuden organisaation käynnistämisen alkuvaiheessa on ratkaisevan tärkeää, että tehtävään valitulla muutosjohtajalla on riittävät toimivaltuudet ja liikkumavara muutoksen toteuttamiseen onnistuneesti. Johtaja-nimikkeellä toimiminen voi valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan oleellisesti vähentää tehtävää kohtaan osoitettua mielenkiintoa kiinteistöalan huippuosaajien keskuudessa. Puolustusvaliokunta näkee välttämättömänä, että Puolustuskiinteistöillä on toimitusjohtaja.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Henkilöstön aseman turvaaminen uudistuksessa

Hankkeessa ei tavoitella henkilöstövähennyksiä, eikä henkilöstön työsuhteen etuihin esitetä heikennyksiä. Valtaosa Rakennuslaitoksen henkilöstöstä siirtyy Puolustuskiinteistöihin. Samalla Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöä siirtyy vähäisessä määrin Puolustuskiinteistöihin ja vastaavasti osa Rakennuslaitoksen henkilöstöstä Senaatti-kiinteistöihin. Rakennuslaitoksen henkilöstömäärä on tällä hetkellä noin 700 henkeä. Rakennuslaitoksen henkilöstöstä naisia on 36 prosenttia ja miehiä 64 prosenttia. Henkilöstön keski-ikä on noin 52 vuotta. Yhteensä uuden Senaatti-konsernin palveluksessa tulee olemaan noin 1 100 työsuhteista työntekijää konsernin liikevaihdon ollessa reilut 800 miljoonaa euroa vuodessa.

Hallituksen esityksen mukaan kaikki henkilöstösiirrot toteutetaan liikkeenluovutuksen periaatteita noudattaen. Laitoskohtaiseen lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi näiden henkilöstöä koskevien periaatteiden ja lähtökohtien toteuttamiseksi tarvittavat säännökset (1. lakiehdotus 10 §). Luovutushetkellä olevia työehtosopimuksia noudatetaan niiden päättymiseen 28.2.2022 saakka. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, ettei tämän suoja-ajan jälkeen henkilöstön palvelussuhteen ehtoja heikennetä, kuten kävi esimerkiksi Leijona Cateringin osalta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saaman selvityksen mukaan näin ei ole tapahtumassa. Valiokunta korostaa myös tarvetta jatkuvaan vuorovaikutukseen henkilöstön kanssa uuteen organisaatiomalliin siirryttäessä. Osapuolten välillä on tärkeää aloittaa hyvissä ajoin neuvottelut suoja-ajan jälkeisen palvelussuhteen ehtoista, jotta voidaan turvata pätevän ja sitoutuneen henkilöstön säilyminen Puolustuskiinteistöjen palveluksessa.

Perustuslakivaliokunnan yleisiä huomioita hallituksen esityksestä

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan ehdotetusta organisaatiomallista, että 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisen organisaatiomuodon mahdollisuudesta on selvyuden vuoksi oltava säännös myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan lisäksi, 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. Ohjaustoimivallan ja vastuuasemien tarkka määrittely on tärkeää myös laillisuusvalvonnan ja rikosvastuun toteuttamisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että Senaatti-konsernin tehtäviä koskeva sääntely laissa on hyvin niukkaa, vaikka Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion viranomaisten kan-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

nalta merkittävää tehtävää. Toimitilakysymyksillä on merkittäviä vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan tarkastelevansa ehdotettua sääntelyä ainoastaan ehdotuksen kohteena olevan erillisuudistuksen kannalta pitäen kuitenkin tärkeänä, että Senaatti-kiinteistöjen asemaa ja tehtäviä tarkastellaan kokonaisuudessaan. Perustuslakivaliokunta toteaa myös lausunnossaan, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies on omasta aloitteestaan käynnistänyt Senaatti-kiinteistöjen oikeudelliseen asemaan liittyvän selvityksen (EOAK/6870/2019).

Hallintovaliokunnan huomioita esityksestä

Hallintovaliokunta on omassa lausunnossaan arvioinut erityisesti Senaatti-kiinteistöjä koskevaa nykyistä sääntelyä. Hallintovaliokunta toteaa, että Senaatti-kiinteistöistä säädetään nykyisin ainoastaan valtion liikelaitoksista annetussa yleisessä liikelaitoslaissa (1062/2010). Mainittu laki sisältää kaikkia valtion liikelaitoksia koskevat yleiset säännökset ja joitakin Senaatti-kiinteistöjä koskevia erityissäännöksiä. Senaatti-kiinteistöt on tällä hetkellä ainoa valtion liikelaitos, jota valtion liikelaitosten yleislaki koskee. Mitään Senaatti-kiinteistöjä koskevaa liikelaitoskohtaista lakia ei ole nykyisin olemassa, ja se on hallintovaliokunnan mielestä osoittautunut hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä vakavaksi lainsäädännölliseksi puutteeksi. Puolustusvaliokunta yhtyy tähän arvioon samoin kuin näkemykseen siitä, että Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion viranomaisten kannalta tärkeää tehtävää: toimitilakysymyksillä on käytännössä merkittäviä vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta.

Hallintovaliokunta pitää lausunnossaan perusteltuna, että Puolustusvoimien käytössä oleva kiinteistöomaisuus kootaan Puolustuskiinteistöt-nimiseen tytärliikelaitokseen. Puolustusvoimien kiinteistökanta ja tilojen käyttö poikkeavat merkittävästi yleisistä valtion toimitilarpeista 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. Puolustusvaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan näkemykseen Puolustusvoimien käytössä olevien toimitilojen erityisluonteesta.

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 kytkettäväksi tuottavuushankkeisiin. Puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan tämä on oikea huomio.

Palvelusopimusten oikeudellinen luonne

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, 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

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

hallintotehtävän piirteitä, hallintovaliokunta esittää lausunnossaan sääntelyn selkiyttämiseksi kyseessä olevan julkisoikeudellisen palvelusopimuksen määrittelemisestä laissa hallintosopimukseksi. Hallintolain (434/2003) mukaisena lähtökohtana on, että viranomaiset voivat tehdä keskenään sopimuksia, jotka ovat luonteeltaan hallintosopimuksia, ja tästä lähtökohdasta poikkeaminen edellyttäisi hallintovaliokunnan mielestä erityisiä perusteita.

Puolustusvaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan esitykseen: oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaan sekä hallintosopimusta että julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva riita tulee käsitellä ja ratkaista hallintoriitamenettelyssä. Tällainen sääntely on puolustusvaliokunnan mielestä omiaan ennalta estämään mahdollisia sopimuserimielisyyksiä. Samalla se ohjaa käyttämään erimielisyyksien ratkaisussa sopimusosapuolten välisiä neuvottelu- ja sovittelumenettelyjä, mitä voidaan pitää käytännössä ensisijaisena riidanratkaisumenetelmänä. Kysymykseen siitä, onko valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuutena käyttää Senaatti-konsernin liikelaitosten tilapalveluja ja tehdä asiaa koskeva palvelusopimus liikelaitoksen kanssa, puolustusvaliokunta toteaa, ettei lainsäädännössä ole siihen velvoittavaa säännöstä eikä sellaista myöskään ehdoteta. Valtion virastot ja laitokset voivat hankkia toimitilat käyttöönsä myös vapailta markkinoilta.

Valtion liikelaitos ja 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 lausunnossaan 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 valtioneuvoston päätöksen kanssa. Hallintovaliokunta on omassa lausunnossaan perusteellisesti arvioinut omakustannusperusteista hinnoittelua ja valtioneuvoston päätöstyötä, ja puolustusvaliokunta tukeutuu mietinnössään tämän kysymyksen osalta hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkemyksiin.

Yleistä EU:n valtioneuvoston päätöstyötä

EU:n valtioneuvoston päätösten mukainen valtioneuvoston tukien 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 valtioneuvoston päätöstyötä sovelletaan ainoastaan silloin, kun kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdassa mainitut valtioneuvoston tukien kriteerit täyttyvät. Euroopan komissiolla on SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla yksinomainen toimivalta arvioida jäsenvaltioiden tukitoimenpiteiden hyväksyttävyyttä EU:n sisämarkkinoiden osalta.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Komission vuonna 2016 antamassa valtioneuvoston päätöksessä selvennetään valtioneuvoston määritelmää ja siihen liittyviä keskeisiä käsitteitä EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön sekä komission päätöksikäytännön perusteella. Tiedonannon tavoitteena on antaa jäsenvaltioiden viranomaisille oikeusvarmuutta siitä, minkälaisissa tilanteissa EU:n valtioneuvoston päätöksensä sovelletaan ja milloin ei.

Valtioneuvoston päätöksensä 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 valtioneuvoston päätöksensä ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessa. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteiltaan 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 valtioneuvoston päätöksensä näkökulmasta

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

Euroopan komissio teki vuonna 2007 Suomelle osoitetun osittain kielteisen päätöksen Tielikennelaitosta (Destia Oy) koskeneessa valtioneuvoston päätöksessä. Komissio katsoi päätöksessään (N:o C 7/2006, 11.12.2007), että kyse oli kielletystä valtioneuvoston tuesta, koska konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtioneuvoston tuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja rakenteella. Valtion liikelaitoslaki uudistettiin ratkaisun jälkeen. Lisäksi komissio on EU:n valtioneuvoston päätöksensä 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 valtioneuvoston tuesta. Lisäksi komissio katsoi, että kunnalle myönnettyt veroedut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU:n valtioneuvoston päätöksensä vastaisia tukia. Kuntien

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

tuli pääsääntöisesti yhtiöittää sellaiset tehtävät, joita ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos julkisyhteisö, kuten valtion liikelaitos, harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa ei-taloudelliseksi katsottavan valtion keskeisiin tehtäviin kuuluvasta julkisen vallan käytöstä (esimerkiksi armeija, poliisi ja vankilat), kyseinen toimija toimii perussopimuksen tarkoittamalla tavalla yrityksenä, jolloin EU:n valtioneukisääntely 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 Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen laboratoriotoimintaa koskevan valtioneukikantelun (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 valtioneukisääntely ja infrastruktuurin rahoitusta koskeva poikkeus

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

Valtioneukien käsite -tiedonannon 207 kohdan mukaan infrastruktuurin rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtioneukisääntöjen 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 todennäköisesti 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

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa epävirallista yhteydenottoa komissioon tulkinnallisen oikeusvarmuuden lisäämiseksi.

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan epävirallinen keskustelu hallituksen esityksestä komission virkamiesten kanssa järjestettiin 11.3.2020. Komissio totesi keskustelussa, että hallituksen esityksessä liikelaitokselle ehdotettu vähäinen toiminta markkinoilla voi EU:n valtionkuisääntelyn 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 käsitteiden 207 kohdassa tarkoitettua 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 käsitteiden 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 vuotuisesta kokonaiskapasiteetista ja siihen liittyvän liitännäistoiminnan sallittua enimmäismäärää voi komission mukaan tarkastella liikelaitoskohtaisesti eli esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen ta-solla.

Edellä todettuun ja hallintovaliokunnan lausuntoon viitaten puolustusvaliokunta toteaa, ettei Senaatti-kiinteistöt valtion liikelaitoksena harjoita liiketoimintaa joitakin vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että se ehdottaa valtion yleisen liikelaitoslain 1 §:ää täsmennettäväksi siten, että valtion liikelaitosten toiminnan lähtökohdaksi ei määritellä liiketoiminnan harjoittamista, vaan palvelujen tuottamista valtiolle. Säännös näin muotoiltuna on omiaan asianmukaisesti selkeyttämään valtion liikelaitosten roolia nimenomaan valtiolle palveluja tuottavana valtion toimielimenä.

Yhteenveto

Esityksessä haetaan tasapainoa valtiovarainministeriön yleisohjauksen ja puolustusministeriön ohjauksen sekä Senaatti-kiinteistöjen yleisen kiinteistönhallinnan osaamisen ja hallinto- ja tuki-palveluiden sekä puolustushallinnon erityispiirteiden hallinnan ja sen edellyttämän osaamisen ja toimintamallien välillä. Valiokunta toteaa, että nykyinen vuokrajärjestelmä on suunniteltu kulkukurin ylläpitoon, ei strategiseen johtamiseen. Vuokrajärjestelmä ei ole myöskään käyttäjälle läpinäkyvä (kustannusperusteisuuden arviointi), ja vuokralaisen mahdollisuudet hallita kustannuksia ovat rajalliset. Myös kannusteet kohteiden pitkäaikaiseen käyttöön käyttäjän näkökulmasta ovat

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

rajalliset. Osa kohteista on käyttöomaisuushenkisiä hyödykkeitä, eivät perinteisiä kiinteistösjoi-
tuksia.

Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotetun toimintamallin selkein etu on se, että Puolustuskiinteistöille luodaan kyky toimia Puolustusvoimien strategisena kumppanina. Tavoitetilassa yhdellä omistajalla on selkeä vastuu Puolustusvoimien kriittisten tilojen ja verkostojen kehittämisestä, investoinneista ja ylläpidosta. Esitetyssä mallissa merkittävä osa tukipalveluista tuotetaan konsernin muissa osissa. Valiokunta huomauttaa, että näiden muualla tuotettujen palveluiden saatavuus ja kriisinsietokyky vaikuttavat myös Puolustuskiinteistöjen kykyyn toimia etenkin poikkeusoloissa. Valiokunta korostaa, että valmiuden ja turvallisuuden pitkäjänteisen kehittämisen tulee olla prioriteettina koko konsernissa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää puolustushallinnon ja Puolustuskiinteistöjen väliseen yhteistyöhön ja puolustusministeriön antamaan ohjaukseen korostaen valmiuden, varautumisen ja turvallisuuden muutoksista seuraavia tehtäviä ja näihin liittyvää yhteistyötä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Puolustuskiinteistöjen ohjausmalli on tarkoitus kuvata tarkemmin ministeriöiden välisessä yhteistoimintasopimuksessa, jonka valmistelun lähtökohtana on ohjauksen laaja-alainen yhteisvalmistelu ja koordinaatio. Yhteistoiminta käsittää Puolustuskiinteistöjen hallituksen nimittämisen, talousarvion sekä tulos- ja palvelutavoitteiden valmistelun ja toteutumisen seurannan, mahdollisten yllättävien tai ratkaisemattomien tilanteiden käsittelyn sekä tiedonohjauksen. Ohjausyhteistyön tavoitteena on, että ohjattavalle konsernille muodostuu selkeä kuva ohjauksesta ja tavoitteista.

Valiokunta korostaa, että uuden organisaatiomallin toimivuuden määrittää viime kädessä se, että valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välinen yhteistyösuhde Puolustusvoimien kiinteistöjen kehittämisessä on aidosti tasavertainen ilman, että valtiovarainministeriö tosiasiallisesti ohjaa myös Puolustuskiinteistöjen toimintaa ja kehittämistä. Puolustusvaliokunta tulee uudistuksen astuttua voimaan tarkasti seuraamaan, millaiseksi ministeriöiden välinen käytännön yhteistyösuhde tulee kehittymään, jotta Suomen puolustuskyvyn kannalta tärkeä kiinteistökysymys hoidetaan tavalla, joka toimii halutulla tavalla sekä rauhan aikana että kriisitilanteessa.

Kuten puolustusvaliokunta on aiemmin mietinnössään tuonut esiin, valittu organisaatorakenne ei ole ongelmaton, ja uudistuksen toteuttamisen käytännön vaikutuksia on seurattava tarkasti ja sääntelyä on tarvittaessa täsmennettävä. Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan esiin koko Senaatti-konsernia koskevan kokonaistarkastelun tarpeellisuuden. Hallintovaliokunta toteaa omassa lausunnossaan pitävänsä yhtä lailla välttämättömänä Senaattia koskevaa kokonaistarkastelua ja esittää asiasta laadittavaksi selontekoa. Puolustusvaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan näkemukseen koko Senaattia-konsernia koskevan selonteon tarpeellisuudesta (lausumaehdotus).

Puolustusvaliokunnan mielestä selonteossa on hallintovaliokunnan esittämällä tavalla 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

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

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, saataavuus ja käyttäjien tarpeet huomioon ottaen.

Lisäksi selonteossa on syytä tarkastella, miten valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön ohjaustoimivalta käytännössä toimii Puolustuskiinteistöjen osalta sekä henkilöstön aseman kehittymistä. Puolustusvaliokunta korostaa, että Puolustusvoimien käytössä olevat kiinteistöt ovat osa strategisia ydintoimintoja, eikä näitä toimintoja ylläpitävää henkilöstöä pidä ulkoistaa.

Puolustusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää hallituksen

antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon, jossa muun muassa 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 toimitilojenkuntoon liittyvistä puutteista ja 2) arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona sekä 3) arvioidaan uuden Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan toteutumisen osalta sekä henkilöstön aseman kehittymistä.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

1 § Senaatti-konserni. 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. Säännöksen 2 momentin mukaan puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetystä palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelimille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, 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).

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

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 ohjaa esimerkiksi yhteisiä palveluita sekä konsernitaseisten valtuuksien ja suostumusten käyttöä. Eduskunnan päätettyä talousarviosta valtiovarainministeriö päättää 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 vaikuttaa 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 säätämisyjärjestyksessä.

Puolustusvaliokunta toteaa, että puolustusministeriön ohjaustoimivaltaan kuuluu antaa tarkentavat palvelu- ja toimintatavoitteet Puolustuskiinteistöille eduskunnan päätettyä perustuslain 84 §:n mukaisesti tavoitteista talousarvion yhteydessä. Valtiovarainministeriö päättää puolestaan Senaatti-kiinteistöjen ja yhteisten palveluiden vastaavista tavoitteista. Tavoitteet tulee valmistella yhteistoiminnassa ja mahdollisimman samanaikaisesti, jotta ohjaukseen ei jää myöskään ajallista mahdollisuutta ristiriitaiselle tai päällekkäiselle ohjaukselle. Päätösvalta näistä tavoitteista on kuitenkin selkeästi osoitettu erikseen kummallekin ministeriölle. Palvelutavoitteita ja muita toimintatavoitteita asetettaessa tulee ottaa huomioon liikelaitosmallin lähtökohta liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisesta ja liikelaitosten toimialaa ja tehtävää ohjaavat säädökset sekä yleisesti hyvän taloudenpidon periaatteet.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle sijoittuvan 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 liiketaloudellisten periaatteiden puitteissa Puolustuskiinteistöille asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet. Vastaava huomiointi on tarpeen myös Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden osalta. Tästäkin syystä on tärkeää, että ministeriöiden ohjaus valmistellaan yhteistyössä ja annetaan samanaikaisesti.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

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. Valiokunta korostaa, että ministeriöiden välinen toimiva yhteistyö ohjauksen valmistelussa on välttämätön edellytys sille, että Senaatti-konsernin tavoitteiden käsittely samassa raha-asiainvaliokunnan istunnossa voidaan toteuttaa.

Edellä todettuun ja hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyyn perustuen puolustusvaliokunta ehdottaa, että 1 §:n 1 momentissa säädetään Senaatti-konsernin toiminnan ja talouden perusteista. Valiokunta ehdottaa, että momenttiin sisällytetään vaatimus Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminnan ja talouden järjestämisestä ja ohjauksesta 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. Valiokunta ehdottaa momentissa lisäksi käytettäväksi määritelmää valtion liikelaitos.

Puolustusvaliokunta ehdottaa 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. Uudessa 1 §:n 4 momentissa valiokunta ehdottaa, 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 tarkoitettujen palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Puolustusvaliokunta 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. Valiokunta ehdottaa lisäksi 6 momentin lakitekniistä täsmentämistä.

2 § Senaatti-konsernin 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 lausunnossaan 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. 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 säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Puolustusvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa on kuvattu Senaatti-konsernin tehtäviä laajemmin. Senaatti-konserni toimii ehdotuksen mukaisesti valtion sisäisenä palvelukeskuksena tuottaen tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita valtiolle ja sen pääosin rahoittamille muille asiakkaille. Liikelaitosmallin lähtökohtana on myös, ettei liikelaitos saa toimintansa rahoittamiseen budjettirahoitusta, vaan sen tulee kattaa toimintansa kustannukset myymiensä palveluiden kautta.

Senaatti-kiinteistöihin liittyvät asiat ja valtion tilojen käyttö tulevat säännönmukaisesti arvioitaviksi valtion talousarviossa ja poliittisessa päätöksenteossa (valtioneuvosto, eduskunta), jolloin niitä myös ohjataan tarpeen mukaisesti. Valtiolla on valtioneuvoston periaatepäätöksinä hyväksytyt strategia-asiakirjat valtion kiinteistöistä ja toimitiloista. Lisäksi valtion vuokrajärjestelmän uusimmat linjaukset on käsitelty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa toukokuussa 2020.

Puolustusvaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin muutosvaatimuksiin viitaten, että hallituksen esityksen perusteluissa olevat tehtäväkuvaukset nostetaan pykälätasolle. Saamansa selvityksen ja hallintovaliokunnan lausunnon perusteella puolustusvaliokunta ehdottaa 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.

Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentissa säädettäväksi, että Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on toimia kiinteistö- ja toimitilaliiketoiminnan toimialalla tuottaen valtion tarpeisiin kiinteistö- ja tilapalveluita, tilajohtamisen ja -hallinnon palveluita, tilojen hankintaan, hallintoihin ja luovuttamiseen liittyviä palveluita ja näihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että liikelaitosten tehtävänä on huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta, sen hoidosta ja hallinnosta sekä tarvittaessa valtion kiinteistövarallisuuden ja siihen liittyvän muun omaisuuden luovuttamisesta, hankinnasta, hoidosta ja hallinnosta.

Pykälän 1 momentissa on syytä myös olla 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 poistettavaksi palvelusopimuksia koskevan sääntelyehdotuksen. Puolustusvaliokunta esittää sen sijaan, että palvelusopimuksista säädetään lakiehdotuksen 2 §:n uudessa 3 momentissa. Pykälän 1 momenttiin tehdyt muutokset aiheuttavat tarpeen täsmentää myös 2 momenttia. Valiokunta ehdottaa viittaussäännöksen lisäämistä momenttiin ja määritelmän ”tilapalvelut” korvaamista määritelmällä ”palvelut”.

Valiokunta ehdottaa, 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

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

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 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.

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 käyttöön otosta 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 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 säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Puolustusvaliokunta toteaa, että valmiuslain 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. Myöskään käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa ei esitetä Senaatti-kiinteistöille tai Puolustuskiinteistöille mitään erityisiä poikkeusolojen toimivaltuuksia, eikä laissa siksi ole tarpeen säätää myöskään sellaisten käyttöönoton mekanismeista.

Saadun selvityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin taustalla on ollut tarve Puolustuskiinteistöjen normaalioloja tiiviimpään ja yksityiskohtaisempaan ohjaukseen poikkeusoloissa ja tietyissä normaaliolojen häiriötilanteissa. Tosiasiallisesti tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu sotilaallinen hyökkäys tai sellaisen uhka, puolustusministeriön on pystyttävä ohjaamaan Puolustuskiinteistöjen toimintaa huomattavasti tiiviimmin kuin yhteiskunnan ollessa normaalitilanteessa.

Konsernin, erityisesti Puolustuskiinteistöjen, ohjauksen tiivistyminen ei kuitenkaan sinänsä vaikuta pykälässä säädettyyn ohjauksen rakenteeseen tai ministeriöiden väliseen toimivallanjakoon. Myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa valtiovarainministeriö päättää siten ehdotetun 3 momentin mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista ja vastaavasti puolustusministeriö päättää edelleen Puolustuskiinteistöjen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista. Siinä missä tavoitteet normaalioloissa asetetaan tyypillisesti vuosittain, poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa ohjaus voi kuitenkin olla huomattavastikin intensiivisempää. Ohjauksen intensiivisyyttä on kuitenkin mahdollista sopeuttaa kuhunkin turvallisuustilanteeseen soveltuvaksi ilman erityissääntelyä. Puolustusvaliokunnan mielestä laissa ei siten ole välttämätöntä säätää erikseen Senaatti-konsernin ohjauksesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa, vaan pykälässä säädettyä yleistä ohjausmallia voidaan soveltaa sellaisenaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentti voidaan siten poistaa.

4 § Eduskunnan ohjaustoimivalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan 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. Perustuslakivaliokunta torjuu käsityksen siitä, että kyse olisi sääntelyn selkeyttämisestä, jos yleislaissa toistetaan samanasaisesti 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 selvyuden vuoksi tältä osin täsmentää niin, että laista käy ilmi, että eduskunnan ohjausvalta on vähintään sen laajuinen kuin yleislaissa säädetään. Perustuslakivaliokunnan lausunnon asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi puolustusvaliokunta ehdottaa 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 samantasoisiksi yleislaissa säädetyn kanssa.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

5 § Kirjanpito, tilinpäätös ja talous Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentissa käytettäväksi nimikettä toimitusjohtaja (ks. 7 pykälän yksityiskohtaiset perustelut).

7 § Puolustuskiinteistöjen hallinto Yleisperusteluissa esiin tuotuihin näkökantoihin viitaten puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että Puolustuskiinteistöillä on oma toimitusjohtaja. Valiokunta ehdottaa tätä koskevaa muutosta pykälän 1 momenttiin, jolloin myös 1 momentin viimeinen lause voidaan poistaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan toimitusjohtaja-nimike selkeyttää edelleen ministeriöiden välistä ohjaustoimivaltaa. Esitetyssä rakenteessa toimitusjohtajan ja sitä kautta Puolustuskiinteistöjen ohjaus tulee selkeästi yhden kanavan eli liikelaitoksen hallituksen kautta. Puolustusministeriön esityksestä nimitettävä puheenjohtaja ja enemmistö hallituksessa, yhdessä jo aiemmin 1 §:ään ehdotettujen muutosten ohella, mahdollistaa valiokunnan näkemyksen mukaan puolustusministeriön hallinnonalan tosiasiallisen ohjauksen liikelaitokselle. Valiokunta korostaa, että Senaatti-konsernin liikelaitoksilla on oltava yhdenmukaiset toiminta- ja johtamisperiaatteet. Tämä edellyttää ohjauksen laajaa yhteisvalmistelua ministeriöiden kesken sekä liikelaitosten johdon hyvää ja avointa yhteistyötä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan laajat yhteiset palvelut käsittävä konsernirakenne on omiaan tukemaan yhteistyötä ja yhteisten toimintamallien sekä kannustimien muodostumista. Toimitusjohtaja-nimikkeestä seuraa, että 7 §:n 2 ja 3 momentti voidaan poistaa tarpeettomina. Pykälän 2 momenttia (vanha 4 momentti) valiokunta ehdottaa täsmennettäväksi myös säännösviittauksella liikelaitoslain 9 §:ään. Momentin viimeinen virke voidaan poistaa tarpeettomana, sillä toimitusjohtajaan sovelletaan liikelaitoslain 9 §:ää, jossa on kyseisen yleislain puolella viittaukset samoihin osakeyhtiölain pykäliin.

8 § Eräät Senaatti-konsernia koskevat säännökset. Voimassa olevan liikelaitoslain nojalla toimivan Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa ja asiakirjojen käsittelyssä on noudatettu arkistolain 1 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla arkistolakia mainitussa laissa säädetyiltä osin. Puolustuskiinteistöjä koskevan uudelleenorganisoinnin yhteydessä lakkautettavaksi ehdotettavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminnassa arkistolain noudattaminen on perustunut lain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Virastumuotoisten toimijoiden velvoite noudattaa arkistolakia on jossain määrin liikelaitoksia laajempi lain tasolla. Toiminnan muuttuessa liikelaitoksessa harjoitettavaksi pysyväisarkistointia koskeva velvollisuus muuttuu lain tasolla. Saadun selvityksen mukaan Senaatti-kiinteistöt on toiminnassaan noudattanut arkistolain mukaisia säilytysvelvoitteita ja Kansallisarkisto on myös ottanut Senaatti-kiinteistöjen pysyvästi säilytettävät asiakirjat arkistoitaviksi. Senaatti-konsernia koskevaa erityislakia on hallintovaliokunnan mukaan tarkoituksenmukaista täydentää arkistolain 4 luvun noudattamista koskevalla velvoitteella lisäämällä pykälään tätä koskeva uusi 4 momentti. Puolustusvaliokunta ehdottaa tällaisen lisäyksen tekemistä.

9 § Voimaantulo ja toimintaa koskevat siirtymäsäännökset. Lainsäädännön käsittelyn ja hyväksymisen ajoituksessa lähelle vuoden 2021 alkua ja Puolustuskiinteistöjen perustamishetkeä on tarpeellista tarkistaa hallituksen esityksen siirtymäsäännöstä. Sopimukset ja sitoumukset Puolustushallinnon rakennuslaitokselta ja osin Senaatti-kiinteistöiltä siirtyvät järjestelyn yhteydessä Puolustuskiinteistöille. Osa sopimuksista voi siirtyä myös Puolustushallinnon rakennuslaitokselta Senaatti-kiinteistöille. Sopimuskumppanina oleva valtio-osapuoli ei järjestelyn yhteydessä kuitenkaan muutu, sillä kaikki osapuolet ovat juridisesti osa Suomen valtiota. Siirtymäsäännökseen tulee sisällyttää irtisanomisoikeus sellaisten sopimusten ja sitoumusten osalta, joiden toteuttaminen on käytännössä siirron jälkeen mahdotonta. Tällaisessa tilanteessa sopimuskumppanin tulee

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

irtisanoa sopimus tiedon siirrosta saatuaan viimeistään maaliskuun 2021 loppuun mennessä, jolloin sopimus päättyy kesäkuun 2021 lopussa.

Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta ehdottaa 9 §:n 5 momentin viimeisen lauseen poistamista. Valiokunta ehdottaa lisäksi pykälän 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 31.12.2021. Lisäksi valiokunta ehdottaa 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. Pykälän 3 momentissa valiokunta ehdottaa Puolustuskiinteistöjen korvaamista käsitteellä Senaatti-konsernin liikelaitokset. Saadun selvityksen mukaan Senaatti-konsernin ja Puolustuskiinteistöjen perustamisen tarkentuessa Puolustuskiinteistöille aiemmin suunnitellut hallinnolliset osat sijoittuvat Senaatti-konsernin konsernipalveluihin.

2. Laki valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta

1 § Lain soveltamisala ja tarkoitus. Hallituksen esityksen lähtökohtana on toteuttaa Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen omistajahallintaan ja hoitoon liittyvä valtion sisäinen kiinteistöhallinnon uudelleenorganisointi. Järjestelyn toteuttamiseksi säädettävä erityislaki sisältää jatkossa tämän liikelaitoskonsernin toimintaan suoraan liittyvät säännökset. Yleislakina toimivaa lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010) esitetään tässä yhteydessä muutettavaksi ainoastaan kiinteistöjärjestelyn kannalta tarpeellisilta osin. 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-konsernikokonaaisuutta, on tarkoituksenmukaista täydentää samalla yleislain 1 §:ää organisaatiomuotojen säätämismahdollisuudesta erityislain tasolla.

Puolustusvaliokunta ehdottaa 1 §:n 1 momenttiin lisättäväksi tarkentavan viittauksen valtion yleisen liikelaitoslain 3 §:ään, joka koskee liikelaitoksen toimintaperiaatteita. Näin ollen yleislakia sovelletaan 3 §:n mukaisin periaatein 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 omakustannusperiaatteen 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.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Lisäksi puolustusvaliokunta ehdottaa 1 §:n 1 momenttia täydennettäväksi siten, 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.

9 § Toimitusjohtaja (uusi). Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan 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 sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä, perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että lakiin lisätään asianmukaiset säännökset toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisesta asemasta. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Puolustusvaliokunta 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 §:n 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).

Puolustusvaliokunta ehdottaa hallintovaliokunnan lausunnon pohjalta hallituksen esitykseen sisällyttämättömään 9 §:ään uutta 3 momenttia, jossa ulotetaan julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen vastuu koskemaan myös liikelaitoksen toimitusjohtajaa. Puolustusvaliokunta pitää lisäksi välttämättömänä, että liikelaitoksen toimitusjohtajaa koskemaan säädetään rikoslain 40 luvun pykälien 7 (virka-aseman väärinkäyttäminen), 8 (törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen), 9 (virkaovelvollisuuden rikkominen) ja 10 (tuottamuksellinen virkaovelvollisuuden rikkominen) säännökset.

Puolustusvaliokunta on edellä ehdottanut yleisen valtion liikelaitoslain 1 §:ssä säädettäväksi myös tytärliikelaitoksesta, jolla voi olla myös toimitusjohtaja. Valiokunta ehdottaa tytärliikelaitoksen toimitusjohtajasta säädettäväksi uudessa 9 §:n 4 momentissa vastaavasti kuin toimitusjohtajasta. Häntä koskee siten myös samanlainen rikosoikeudellinen virkavastuu kuin liikelaitoksen toimitusjohtajaa.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 31/2020 vp sisältyvät 3—5. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 31/2020 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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 Puolustuskiinteistö-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.)

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

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 liikelaitok-~~ ~~sista annettua lakia (1062/2010), jäljempänä liikelaitoslaki~~, jollei tässä laissa toisin säädetä. (6 mom. kuten 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 tila-~~ ~~palveluja ja niihin~~ välittömästi liittyviä muita palveluita 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 vä-~~ ~~littömästi 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 **1 momentin tila** palvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta **1 momentin mukaisesti**.

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 sovitava liikelaitoslain 3 §:n mukaisesti. Palveluiden vastikkeilla on voitava kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Sopimuksilla ei voida siirtää viranomais-tehtäviä 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 poikkeus-~~ ~~oloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät. Puolustuski-~~ ~~inteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja nor-~~ ~~maaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää.~~

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

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 tarkoitettut 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 toimitusjohtaja. 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.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

7 §

Puolustuskiinteistöjen hallinto

Puolustuskiinteistöillä on hallitus ja **toimitusjohtaja** ~~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 tulostavoitteeksi 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, **toimitusjohtajasta** ja henkilöstön osallistumisesta on muutoin voimassa, mitä liikelaitoslain 7, 8, 9, 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 talousarvionalouteen tehtävästä yksittäisestä omaisuuden tai omaisuuskokonaisuuden siirosta, 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 päättää.

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 tarkoitettulla tavalla huomattava tai arvoltaan merkittävä, hallitus voi päätöksellään siirtää luovuttamista tai vuokraamista koskevan toimivaltansa liikelaitoksen palveluksessa olevalle.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Senaatti-konsernin liikelaitosten toiminnassa noudatetaan arkistolaisissa (831/1994) säädetyin li-
säksi 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), jäl-
jempänä *kumottava laki*. Kumottua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan Puolus-
tushallinnon 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 teh-
dään kirjanpitoarvoilla. Tässä pykälässä tarkoitetut omaisuuden siirrot ja 11 §:ssä tarkoitetut hen-
kilöstösiirrot toteutetaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

~~Puolustuskiinteistöt suorittaa~~ Senaatti-konsernin liikelaitokset suorittavat 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. Puolustus-
hallinnon rakennuslaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä tämän lain voimaan tullessa vireillä ole-
vat siirrettäviksi tarkoitetut asiat sekä tehdyt sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeu-
det ja velvollisuudet siirtyvät 1 päivänä tammikuuta 2021 Puolustuskiinteistöille, ~~ellei sopimuk-
set 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 voi-
maan, kuitenkin viimeistään 31.1.2021. ~~Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslai-
toksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisa-
noa velkasuhde tai sopimus päättyään 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 Senaat-
ti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen on lähetettävä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2020 kir-
jallinen ilmoitus siirrosta tiedossa olevien vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimus-
ten velkojille ja sopimusosapuolille. Puolustuskiinteistöjen puolesta ilmoituksen voi lähettää
myös Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojil-
la ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanota velkasuhde
tai sopimus päättyään 30. päivänä kesäkuuta 2021, mikäli sitä ei voimassa olevien sopimuseh-
tojen mukaan voida yksipuolisesti siirtää eikä sopimusosapuoli anna suostumustaan sopimuksen
siirtämiseen tai mikäli sopimuksia ei siirron jälkeen voi kohtuudella jatkaa entisin ehdoin. Irtisa-
nomisesta 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 ei-
vät muutu tämän lain tullessa, ellei asiasta ole erikseen säädetty.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

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 tarkoitettulla 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 ja 13 §:ään uusi 4 momentti, jolloin muutettu 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan ~~liiketoimintaa harjoittavaan~~ lain 3 §:n mukaisin periaattein palveluita valtiolle tuottavaan ~~liiketoimintaan 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 tytäarliikelaitos, jotka muodostavat liikelaitosten välisen konsernin. Liikelaitoksen ja sen tytäarliikelaitosten 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 säädetynä tai määrättyinä tehtävänä on muun kuin taloudellisen toiminnan harjoittaminen;
- 2) yhteisölle, joka tuottaa palveluita valtiolle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitettussa sidosyksikköasemassa;
- 3) yhteisöille ja säätiöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta 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;

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

- 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 osakeyhtiölain toimitusjohtajasta.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

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. (Uusi 3 mom.)

Tytärliikelaitoksella voi olla toimitusjohtaja. Mikäli tytärliikelaitoksella on toimitusjohtaja, häneen sovelletaan, mitä liikelaitoksen toimitusjohtajasta on säädetty. (Uusi 4 mom.)

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 tarkoitettujen päätösten 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:

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

7 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankkijana turvallisuusverkon merikaapeli-
verkon rakentamisessa ja ylläpidossa voi toimia Puolustusvoimat ja turvallisuusverkon laittilo-
jen 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 sovel-
leta 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, tuomioistuinten ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvaluokitusmenetelmiä 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 lausumaehdotukset

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

1) tarkastellaan muun muassa valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimittajien kuntoon liittyvistä puutteista ja

2) arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona sekä

3) arvioidaan uuden Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan toteutumisen osalta sekä henkilöstön aseman kehittymistä.

Helsingissä 1.12.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
varajäsen Mirka Soinikoski vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Hallituksen esityksen (HE 31/2020 vp) mukaan Senaatti-kiinteistöt ja sen tytäriikelaitoksena toimiva Puolustuskiinteistöt kuuluisivat valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja valtiovarainministeriö vastaisi niiden ohjauksesta ja valvonnasta. Puolustusministeriö kuitenkin ohjaisi Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa palveluja puolustusvoimille ja puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Puolustusministeriö käynnisti vuonna 2018 kiinteistöalan kehittämistyön, jonka kuluessa tavoitteeksi muodostui puolustusministeriön alaisen kiinteistölaitoksen perustaminen. Kehittämistyön yhteydessä puolustusministeriö tilasi ulkopuolisen asiantuntijaselvityksen (19.3.2019). Tämän selvityksen johtopäätöksenä oli suosittaa puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallia muutettavaksi niin, että kiinteistöjen omistajuus siirretään Senaatti-kiinteistöiltä puolustushallintoon perustettavaan puolustusministeriön alaiseen liikelaitokseen. Puolustuskiinteistöjen katsottiin tässä mallissa integroituvan toiminnallisesti osaksi puolustushallintoa ja puolustusvoimia, mutta valvonnan mahdollistamiseksi se raportoi kiinteistönomistajatoiminnoistaan erillisenä liikelaitoksena. Tätä mallia pidettiin myös kiinteistöjohtamisen ja kansainvälisen käytännön mukaisena.

Puolustuskiinteistöjen sijaitessa puolustushallinnossa valtio säilyisi edelleen kiinteistöjen omistajana ja Puolustuskiinteistöjen ohjaus ja johtosuhteet, valmiuden kehittäminen, kiinteistötiedon hallinnan ja tietoturvallisuuden kehittäminen, henkilöstön osaamisen kehittäminen ja toimitilakustannusten nousun pysäyttäminen sekä palvelutoiminnan tavoitteiden asetanta ja valvonta säilyisivät selkeästi ilman tulkintaepäselvyyksiä puolustusministeriön toimivallassa. Samalla puolustusministeriön katsottiin valtioneuvoston osana voivan tehokkaasti yhteensovittaa valtiokonsernin kiinteistöstrategiset tavoitteet puolustushallinnon ja sotilaallisen maanpuolustuksen kehittämisen tavoitteisiin. Puolustuskiinteistöjen valmisteluhankkeessa keskeisenä tavoitteena oli muodostaa yksi strateginen kiinteistöalan kumppani ja noudattaa ns. yhden luukun periaatetta sekä samalla yksinkertaistaa puolustushallinnon kiinteistöalan toimintamallia. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että "turvallisuustilanteeseen ja sen muuttumiseen kytkeytyvät näkökulmat puoltavat sitä, että valtion kiinteistöhallinnossa tulisi vähentää erillisten toimijoiden määrää." Tämän vuoksi on epä johdonmukaista, että puolustusvoimien toimintaan kiinteästi liittyvien puolustuskiinteistöjen osalta on päädytty esittämään kahta ohjaavaa ministeriötä ja kahta liikelaitosta. Esitettyä hallintomallia koskevat toimivaltaa ja vastuuta koskevat epäselvyydet korostuisivat erityisesti tehokkuutta ja nopeutta vaativissa poikkeusoloissa ja sisältäisivät riskin Puolustusvoimien operatiivisille ydintehtäville.

Hallituksen esitys aiheuttaisi merkittäviä epäselvyyksiä ja tulkintavaikeuksia toteutettaessa keskeisimpiä puolustushallinnon kiinteistöalan kehitystavoitteita, jotka olisivat selkeästi ja tehokkaasti toteutettavissa Puolustuskiinteistöjen sijaitessa puolustushallinnossa.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2020 vp

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1. ja 2. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lakiehdotuksen, jossa esitetään perustettavaksi puolustusministeriön alainen liikelaitosmuodossa toimiva itsenäinen kiinteistölaitos.

Helsingissä 1.12.2020

Jukka Kopra kok
Ilkka Kanerva kok
Timo Heinonen kok
Jari Ronkainen ps
Veijo Niemi ps
Juha Mäenpää ps