

Janne Salminen

29.8.2021

Valtiovarainministeriölle

## **Valtion tilojen vuokrausta koskevan lainsäädännön ajantasaistamista koskeva asiantuntijalausunto**

### *Toimeksianto*

1. Valtiovarainministeriössä on työryhmä, jonka tehtäviin kuuluu valtion tilojen vuokrausta koskevan lainsäädännön ajantasaistamisen valmistelu. Kyseisen lainsäädännön tarkistamistarpeet johtuvat uudesta Senaatti-kiinteistöistä ja puolustuskiinteistöistä annetusta laista (1018/2020, voimaan 1.1.2021) ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta (EOAK/6870/2019, 1.3.2021) asiassa ”Senaatti-kiinteistöjen asema valtion monopolivuokranantajana”.

2. Mainittu uusi laki perustuu hallituksen esitykseen (HE 31/2020 vp). Eduskuntakäsittelyn aikana ehdotukseen tehtiin muutoksia (EV 194/2020 vp). Nämä muutokset koskivat mm. vuokrasopimuksia. Lisäksi kiinnitettiin huomiota perustuslain 84.4 §:n sääntelyn merkityksen tässä yhteydessä. Tällä perusteella tarkasteluun on tullut erityisesti palvelusopimuksista hallintosopimuksina ja perustuslain 84.4 §:n sisältämä vaatimus lailla säätämisestä sekä Senaatti-kiinteistöjen in-house-asema ja mahdollisuus toimia valtion liikelaitoksena markkinoilla ja valtion ”monopolivuokranantajana”.

3. Käsillä oleva asiantuntijalausuntoni koskee valtiovarainministeriön kanssa tekemäni sopimuksen (30.6.2021) mukaisesti

1. palvelusopimuksia hallintosopimuksina; ja
2. perustuslain 84.4 §:ään liittyvää lailla säätämisen velvoitetta siltä osin kuin eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että, että ”jos tarkoituksena on, että liikelaitos voi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, myös tästä on PL 84 § 4 momentista johtuvista syistä säädettävä lailla”.

4. Mainitun sopimuksen tarkoittama keskustelu valmistelijoiden kanssa on ollut tapaamisessa 18.8.2021. Keskustelussa esittelin lausuntoni koskevat alustavat havainnot, ja lisäksi todettiin, että keskustelun johdosta ei ole aihetta tarkistaa sopimusta eikä siten esimerkiksi siinä lausunnon kohteesta todettua.

### *Yleistä*

5. Yleisesti ottaen selviteltävänä olevat kysymyksenasettelut ovat nousseet esiin toteutettaessa lainsäädännössä Puolustusvoimien käyttämien kiinteistöjen omistajuuteen ja hoitoon liittyvää valtion sisäinen kiinteistöhallinnon uudelleenorganisointia. Tässä yhteydessä säädettiin uudesta Senaatti-kiinteistöistä ja puolustuskiinteistöistä annetusta laista. Yleislakina olevaan lakiin valtion liikelaitoksista (1062/2010) tehtiin joitakin tarkistuksia kiinteistöjärjestelyihin ja myös Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen liittyen. Vaikka Senaatti-kiinteistöistä ja puolustuskiinteistöistä annetun lain tarkoituksena ei varsinaisesti ollut kuin rajatun hankkeen toteuttaminen, etenkin lainsäädännön eduskuntakäsittelyssä kokonaisuuteen tehtiin myös muita muutoksia, joista etenkin kysymys palvelusopimuksista hallintosopimuksina johtuu. Samassa yhteydessä oli myös viittauksia perustuslain 84.4 §:n asettamiin edellytyksiin. Lisäksi samanaikaisesti ja myös uuden lain säätämisen jälkeen ja 1.3.2021 antamaansa ratkaisuun liittyen eduskunnan apulaisoikeusasiamies jatkanut Senaatti-kiinteistöjen nykytilan selvittämistä perustuslain 84.4 §:n ja 107 §:n kannalta.

6. Valtion liikelaitos sinänsä on erityislaatuinen organisaatiomuoto valtio-organisaation sisällä. Valtion liikelaitos kuuluu julkishallintoon, ja sillä voi olla myös julkisia hallintotehtäviä. Valtion liikelaitosinstituution muodollisiin virastomaisiin piirteisiin kuulu se, että valtion liikelaitoksiin sovelletaan esimerkiksi samoja hallinto-oikeudellisia yleissäädöksi kuin varsinaisiin viranomaisiin (PeVM 17/1990 vp, s. 4). Tämän mukaisesti valtion liikelaitokset kuuluvat hallinnon yleislakien soveltamisalaan (erityisesti hallintolaki, julkisuuslaki, kielilaki, tiedonhallintalaki ja hallintoprosessilaki) niihin sisältyvien soveltamisalasäännösten mukaan.

7. Lainsäädäntöön tässä yhteydessä tulleilla muutoksilla voi olla laajempaakin merkitystä tarkasteltaessa valtion palvelukeskusten toimintaa ja valtion eri organien välisiä sopimussuhteita. Lausunnon kysymyksenasettelut kuitenkin nousevat valtion liikelaitoksena toimivan Senaatti-kiinteistöliikelaitoksen toiminnallisesta kontekstista. Senaatti-kiinteistöillä on puolestaan Puolustuskiinteistöniminen tytärliikelaitos. Yhdessä ne muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin (laki Senaatti-kiinteistöistä ja puolustuskiinteistöistä 1 §).

### *Senaatti-kiinteistöjen palvelusopimukset hallintosopimuksina valtion sisäisessä palvelutoiminnassa*

8. Tarkastelun ensimmäisenä lähtökohtana on ensinnäkin todettava, että valtion liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö. Se kuuluu valtio-oikeushenkilöön valtion toimielimenä. Tarkastelun toisena yleisenä lähtökohtana on oikeudellinen havainto siitä, että valtion sisäinen, siten myöskään sanotun kaltaisen liikelaitoksen ja muun valtio-organisaation välinen myynti- tai vuokrausmenettely ei lähtökohtaisesti voi perustua yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Valtio-organisaation sisäisissä sopimuksissa on toki yksityisoikeudellisen sopimuksen piirteitä. Se ei vielä tee niistä yksityisoikeudellisia sopimuksia: niitä voidaan tehdä kahden tai useamman oikeushenkilön välillä. Valtio ei ylipäättään oikeushenkilönä kykene yksityisoikeudelliseen sopimukseen itsensä kanssa. Asetelma heijastuu myös esimerkiksi siihen, miten mahdollisia sopimuksia koskevat oikeusriidat voivat virallismenettelyssä tulla ratkaistavaksi. Tavanomaisessa yksityisoikeudellisessa riita-asiassa, josta olisi kysymys, jos tuollaista palvelusopimus konstruktioita yksityisoikeudellisena sopimuksena olisi seurattu johdonmukaisesti, valtio ei kuitenkaan olisi voinut oikeudenkäynnissä olla samanaikaisesti sekä kantajan että vastaajan roolissa. Vain yksityisoikeudellisia sopimuksia koskevat oikeusriidat voidaan saattaa yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä ei välttämättä ole sen suurempi ongelma, koska valtion sisäisissä

palvelusopimussuhteissa ilmeneviä riitoja ei toki ylipäättään ole useinkaan mielekästä tarkoituksenmukaisuussyistä ratkaista tuomioistuimessa, vaan valtio-organisaation sisällä ne siirtyvät ylempällä hallintotasolla käsiteltäviksi. Oikeudellisesta viitekehyksestä ainakin osin johtuen voidaan lisäksi yleisestikin todeta, että ylipäättään tällaisessa asetelmassa ei toimita sellaisessa sopimuksellisessa ympäristössä, jonka markkinat tuottavat. Niin sanottuja in-house-palveluja valtion yksiköille tuottava valtion liikelaitos ei tämän toimintansa osalta toimi markkinaehtoisesti liiketoimintayksikkönä tai pyri liikevoittoon, vaan sen rooli on ennen kaikkea tuottaa muille valtion yksiköjä tilapalveluja erikseen säädettyjen tai niiden nojalla määriteltyjen periaatteiden mukaan.

9. Näiltä mainitsemiltani oikeudellisen asetelman lähtökohtaongelmilta vältytään, kun tällaiset valtio-organisaation sisäiset palvelusopimukset hahmotetaan selkeästi hallintosopimuksiksi. Palvelusopimus perustaa ja määrittelee julkisoikeudellisen oikeussuhteen Senaatti-konsernin ja sen asiakkaan välillä.

10. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2.1 §:n mukaan Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on toimia kiinteistö- ja toimitilaliiketoiminnan toimialalla tuottaen valtion tarpeisiin kiinteistö- ja tilapalveluita, tilajohtamisen ja -hallinnon palveluita, tilojen hankintaan, hallintointiin ja luovuttamiseen liittyviä palveluita ja näihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille.

11. Saman Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2.3 §:n mukaan

Palvelusopimuksilla sovitaan palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista ja palveluiden vastikkeellisuudesta sekä palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista. Liikelaitoslain 2 §:n mukaisten valtion organisaatioiden palvelut hinnoitellaan omakustannusperusteisesti. Muille asiakkaille ja kilpailutilanteessa markkinoilla hyödynnettävät palvelut hinnoitellaan ja niistä on sovittava liikelaitoslain 3 §:n mukaisesti. Palveluiden vastikkeilla on voitava kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Sopimuksilla ei voida siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista Senaatti-konsernin liikelaitoksille. Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

12. Siten voimassa olevassa lainsäädännössä on vahvistettu yksiselitteisesti, että kyseiset palvelusopimukset ovat hallintosopimuksia. Kysymykseen ei tältä osin liity mitään tulkinnanvaraista. Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2.1 §:n mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä. Valtion liikelaitoksista annetun lain 2.1 §:n mukaan valtion ”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.”

13. Tämä on mielestäni myös perusteltua sikäli, että kysymyksessä on eräänlainen valtion julkisen palvelutehtävän toteuttaminen, johon sisältyy myös julkisen hallintotehtävän piirteitä. Kaiken kaikkiaan on niin kyseessä olevien palvelusopimusten oikeudellisen, taloudellisen ja käytännöllisen merkityksen kannalta ollut hyvä, että hallintosopimusluonteesta säädetään lainsäädännössä selkeästi. Lainsäädäntötyön yhteydessä arvioitiin, että itse asiassa poikkeaminen siitä käsityksestä, että kysymys on hallintosopimuksista olisi edellyttänyt ”erityisiä perusteita”. (HaV 20/2020 vp) Senaatti-kiinteistöjen palvelutehtävät liittyvät julkisyhteisön laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttami-

seen. Ne ovat luonteeltaan hallintotoiminnan ylläpitoa ja viranomaisten toimintaa tukevia tehtäviä, jotka toteutetaan toimivaltaisten ministeriöiden ohjauksessa ja valvonnassa. Tällaisia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (PeVL 15/2019 vp).

14. Se että Senaatti-kiinteistöjen konsernin liikelaitosten tässä tarkoitetut sopimukset on nyt nimenomaisesti laissa säädetty hallintosopimuksiksi, merkitsee tietojeni mukaan muutosta aikaisempaan arvioon niiden oikeudellisesta luonteesta. Muutoksella voi olla laajempaa merkitystä sikäli, että esimerkiksi Metsähallitus käyttää vastaavalla tavalla valtion sisällä palveluita tuottaessaan liiketoiminnalleen tyypillisiä palvelusopimuksia. Lisäksi valtiolla on myös palvelukeskuksia, joiden toiminta ainakin osin muistuttaa Senaatti-kiinteistöt konsernin liikelaitosten toimintaa (virastomuotoiset Valtion tietojä viestintätekniikkakeskus Valtori ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet sekä yhteishankintayksikkö Hansel Oy).

15. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2.3 §:n säännös siitä, että palvelusopimukseen sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä, nostaa kysymyksen siitä, mitä ovat nämä tässä tarkoitetut säännökset.

16. Tällaisella tyypittelyllä on merkitystä kahdessa suunnassa: sekä hallintomenettelyn kannalta että oikeussuojamekanismin kannalta. Viranomaiset voivat hallintolain mukaan tehdä keskenään hallintosopimuksia. Hallintolaissa on rajattua asiallista soveltamisalaa koskeva säännös hallintosopimukseen liittyen (hallintolain 3§). Hallintolain soveltaminen niihin merkitsee, että palvelusopimukseen sovelletaan muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita ja hallinnon palveluperiaatetta. Oikeussuojamekanismin osalta hallintosopimuksellisuus tuo ne hallintoprosessin alaan. Palvelusopimusten tyypittely hallintosopimuksiksi tarkoittaa sitä, että mahdolliset sopimusriidat ratkaistaan hallintoriitamenettelyssä, joka on yksi jälkikäteen oikeussuojan muoto ja jota käytetään valtion toimielinten välisten erimielisyyksien käsittelyyn oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain nojalla (20 §). (Mahdollisiin vero-oikeudellisiin implikaatioihin en ota kantaa.)

17. Hallintolain 3 §:n mukaan

Tätä lakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

Hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittäväällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

18. Toimivalta hallintosopimuksen tekemiseen tulee Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2.3 §:stä, ja hallintolain 3 § määrittää, miltä osin hallintolaki tulee sovellettavaksi hallintosopimukseen. Lain 3.2 §:n mukaisesti hallintosopimusten yhteydessä noudatettavaksi tulevat hyvän hallinnon perusteet ja hallintolain menettelylliset oikeusturvavaatimukset. Hallintolain mukaan niitä on sovellettava ”hallintosopimusta tehtäessä”. Hallituksen esityksen mukaan hallintosopimuksen ”tekemisellä tarkoitetaan sekä sopimuksen valmisteluvaihetta että sopimuksen solmimista koskevaa oikeustointa.” (HE 72/2002, s. 55) Säännöksen sanamuodon rajauksen mukaan hallintolakia ei olisi siten sovellettavaksi hallintosopimukseen kuin niitä tehtäessä. Tämä herättää kysymyksen etenkin Senaattikonsernin liikelaitosten toiminnan ydinalueella eli vuokratessa toimitiloja valtio-organisaation sisällä tyypillisten vuokrasopimusten ollessa pitkäkestoisia. Vaikka säännöksen sanamuoto antaa mahdolli-

suuden katsoa, että hallintolain säännöksessä muutenkin rajattu soveltaminen olisi pistemäistä yksinomaan sopimuksen tekemiseen liittyvää, voidaan hallintosopimussuhteen ja vuokraustoiminnan luonteesta johtuen puoltaa myös sellaista näkemystä, jonka mukaisesti esim. hallintolain 2 luvun säännöksiä hyvän hallinnon perusteista noudatetaan hallintosopimussuhteen kestäessä ja siten muutoinkin kuin yksinomaan hallintosopimusta tehtäessä.

19. Hallintolakia sovelletaan hallintosopimukseen ainoastaan rajatusti. Hallintolain 3.2 § viittaa suoraan etenkin hallintolain 2 lukuun ”Hyvän hallinnon perusteet”. Hallintolain 2 luvussa säädetään hallinnon oikeusperiaatteista ja muut hyvän hallinnon periaatteet, kuten palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus. Hallintolain tarkoittama palveluperiaate ja esimerkiksi neuvontavelvollisuus kuuluvat luontevasti myös Senaatti-kiinteistöjen palvelusopimuksiin.

20. Hallinnon oikeusperiaatteita sovellettaessa pitää ottaa huomioon ”erityisesti sopijapuolten muodollisesti tasavertainen asema” (Kulla, H. – Salminen, J: Hallintomenettelyn perusteet, Alma Talent 2021, s. 95). Hallinnon oikeusperiaatteiden sovellettavuuteen Senaatti-kiinteistöjen palvelusopimukseen vaikuttaa se, että hallintosopimus tehdään valtio-organisaation sisällä. Siten siihen ei liity esimerkiksi samanlaisia hallinnon ulkopuolisen yksityisen oikeusaseman ja yksityisen perusoikeuksien suojaamisen kannalta välttämättömiä piirteitä, joihin hyvän hallinnon periaatteisiin ja niiden mukana hallinnon oikeusperiaatteisiin tavanomaisissa käyttöyhteyksissä viitataan. Hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamiselle valtio-organisaation sisäisissä suhteissa onkin välttämättä hieman tavanomaisesta poikkeava sisältö, ja se lienee eräin osin rajatumpaa kuin julkisyhteisön ja yksityisen välisissä suhteissa. Kuitenkin hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista ainakin esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteeseen kuuluvalla tasapuolisuusvaatimuksella samoin kuin oikeasuhtaisuudella, tarkoitussidonnaisuudella sekä puolueettomuusperiaatteen ilmaisemalla objektiivisuudella sekä suhteellisuusperiaatteeseen kuuluvalla kohtuullisuuden vaatimuksella on käyttöalaa myös valtio-organisaation sisäisissä suhteissa.

21. Lisäksi hallintolain 3.2 §:n mukaan on täytettävä hallintolain keskeiset menettelylliset oikeussuojavaatimukset. Myös tämän soveltamistarve jää arvioitavaksi tapauskohtaisesti, kuten tyypillisesti muutenkin hallintosopimusten kohdalla. Sovellettavaksi tulevat valtio-organisaation sisäisiin olosuhteisiin mukautettuna ainakin osapuolen kuulemisvaatimus ja esteettömyysvaatimus soveltuvin osin. Myös hallintolain virheen korjaamista koskevien säännösten on lain perusteluissa (HE 72/2002 vp, s. 51) katsottu soveltuvan hallintosopimukseen.

22. Vaikka Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2.3 §:n mukaan palvelusopimukset ovat hallintosopimuksia nyt puheena olevin osin, tämä lähtökohta ei estä palvelusopimuksia koskevissa määräyksissä ja itse hallintosopimuksissa käyttämästä soveltuvin osin mallina yksityisoikeudellisia vuokrasopimuksia koskevia säännöksiä ja käytäntöjä, mikäli ne ovat sovitettavissa yhteen palvelusopimusten peruslähtökohtien kanssa. Ne eivät saa olla ristiriidassa tai poikkea niistä säännöksistä, jotka koskevat hallintosopimuksia. Tulkintani mukaan niistä ei myöskään voida sopia toisin. Käytännössä ei vaikuta myöskään perustellulta palvelusopimuksessa vain viitata ylimalkaisesti esimerkiksi liikehuoneiston vuokrauksesta annettuihin säännöksiin ja niiden soveltamiseen muutettavat muuttaen yksilöimättä, mitä esimerkiksi sellaisesta lainsäädännöstä on tarkoitus omaksua osaksi hallintosopimuksia.

23. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2.3 §:n voimaantulosta ei ole laissa mitään muusta voimaantulosta poikkeavaa säännöstä. Kyseinen lainkohta on tullut voimaan samalla kuin kyseinen laki yleisesti muiltakin osin. Säännös palvelusopimuksista hallintosopimuksina koskee

tämän vuoksi tulkintani mukaan tässä käyttöympäristössä kaikkia lain 2.3 §:ssä tarkoitettuja sopimuksia, mukaan lukien sopimukset ajalta ennen lain voimaantuloa. Oman tulkintani mukaan palvelusopimusten osapuolten asema on sikäli erityinen, että sääntelyn vaikutukset voidaan ongelmitta ulottaa taannehtivasti myös aikaisempiin palvelusopimuksiin, joita siten niin ikään pidetään voimassa olevan lain mukaisesti hallintosopimuksina. Vaikka tällainen tulkintani merkitsee taannehtivuutta ”sopimus-suhteessa”, tässä suhteessa ei alussa selvitetyn mukaisesti kuitenkaan ole sellaista varallisuus oikeudellista sopimussuhdetta, jossa lainsäädännön taannehtivuutta pidetään oikeudessamme ongelmallisena. Samoin tästä suhteesta puuttuu sellainen omaisuuden perustuslainsuoja, joka edellyttää lainsäätäjältä jonkinasteista pidättyväisyyttä suhteessa sopimussuhteiden koskemattomuuteen. Palvelusopimusten luonnehtiminen hallintosopimuksiksi ei myöskään loukkaa osapuolten palvelussopimukseen kohdistuvia ”oikeutettuja odotuksia”; arvioni mukaan muutos ei heikennä kummankaan osapuolen oikeus- asemaa.

24. Kuten todettua, lisäksi palvelusopimusten tyypittely hallintosopimuksiksi tarkoittaa sitä, että sopimusriidat ratkaistaan yksiselitteisesti viimekädessä hallintoriitamenettelyssä hallintolainkäytön järjestyksessä oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain nojalla (20 §). Senaatti-konsernin liikelaitosten hallintosopimusten osalta on eduskuntakäsittelyssä korostettu, että hallintoriitamenettelyä koskevan sääntelyn soveltaminen tässä yhteydessä on omiaan ennalta estämään mahdollisia sopimuserimielisyyksiä ja se myös ohjaa käyttämään erimielisyyksien ratkaisussa sopimusosapuolten välisiä neuvottelu- ja sovittelumenettelyjä. Ne ovat käytännössä myös ensisijaisia riidanratkaisumenetelmiä. (Ks. HaVL 20/2020 vp, samoin PuVM 2/2020 vp)

#### *Kysymys velvoitteesta tehdä palvelusopimus Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa*

25. Perustuslain 84.4. §:n 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.”

26. Kyseistä säännöstä koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 1/1998 vp, s. 137) ”pykälän 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 65 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä. Ehdotetun momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin valtion liikelaitoksia koskevien tuloarvioiden ja määrärahojen ottamisesta talousarvioon. Sen mukaan liikelaitosten tuloja ja menoja sisällytetään valtion talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Säännös vastaisi nykyisen hallitusmuodon 67 §:n 3 momenttia. Momentin kolmannen virkkeen mukaan eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallitusmuodon 65 §:n 2 momentin toista virkettä. Valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/1987) säädetään tarkemmin niistä asioista, joista eduskunta päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä.” Säännöksestä korostuu siis näiltä osin vahvasti lailla säätämisen vaatimus. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54). Lailla tulee siten säätää ainakin liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja hinnoittelun perusteista.

27. Perustuslakivaliokunta on tuoreeltaan (PeVL 34/2020 vp) kytkenyt toiminnan ja talouden yleisistä perusteista lailla säätämisen vaatimuksen myös sellaiseen mahdollisuuteen, jossa Senaatti-konsernin

liikelaitos voisi edellyttää valtion viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen. Jotta tällaista voitaisiin edellyttää, asiasta olisi säädettävä laissa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Senaatti-konsernin tehtäviä koskeva sääntely laissa on hyvin niukkaa, eikä lakiin sisälly perustuslain 84 §:n 4 momentin kannalta riittäviä säännöksiä liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Perustuslain 84 §:n 4 momenttia edeltäneen hallitusmuodon sääntelyn perustelujen mukaan liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita (HE 262/1990 vp, s. 54/II). Lailla tulee siten säätää ainakin liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja hinnoittelun perusteista. Jos tarkoituksena on, että liikelaitos voi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, myös tästä on perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä säädettävä lailla. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

28. Samassa yhteydessä hallintovaliokunta on nimenomaisesti todennut, että kysymykseen siitä, ”onko valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuutena käyttää Senaatti-konsernin liikelaitosten tilapalveluja ja tehdä asiaa koskeva palvelusopimus liikelaitoksen kanssa”, ”ettei lainsäädännössä ole siihen velvoittavaa säännöstä eikä sellaista myöskään ehdoteta. Valtion virastot ja laitokset voivat hankkia toimitilat käyttöönsä myös vapailta markkinoilta.” (HaVL 20/2020 vp)

29. Voimassa olevaan oikeuteen ei sisälly perustuslain 84.4.§:n edellyttämää sääntelyä siitä, että valtion virastoilla ja laitoksilla olisi velvollisuus käyttää Senaatti-konsernin liikelaitoksen tilapalveluja ja tehdä palvelusopimus sen kanssa. Tuore eduskunnan sääntelykannanotto myös osoittaa, ettei sellaista ole tarkoitettukaan.

30. Tällä hetkellä valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun asetuksen (242/2015) 9-11 §:ssä on säädetty toimitilan vuokrauksesta, valtion kokonaisedun arvioinnista ja toimitilanvuokrauksesta ulkopuoliselta. Tästä asetuksesta ilmenee, että toimitilojen vuokraus ulkopuoliselta on mahdollista tietyn selvittelyn jälkeen ja myös suoraan ilman Senaatti-kiinteistöjä tietyssä tilanteessa. Tämä valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annettu asetus on säädetty oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002) 15 §:n nojalla. Lain 15.1 §:n mukaan valtion ”kiinteistövarallisuuden hankinnasta, *kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtion käyttöön*, valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Valtion maaomaisuuden vuokraamisesta säädetään kuitenkin tässä laissa.” Vastaavasti 2 mom. mukaan kyseinen pykälä ei koske ”valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia.”

31. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (1.3.2021, Dnro EOAK/6870/2019) on puolestaan tältä pohjalta todennut, että ”perustuslain 84 §:n 4 momentti olisi edellä todetuin tavoin edellyttänyt järjestelyltä laintasoista sääntelyä, mainittu asetus on annettu oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002) nojalla, vaikka kyseinen laki ei edes koske valtion sisäistä in house -vuokraustoimintaa, mikä ilmenee lain sanamuodon lisäksi myös lain esitöistä (HE 102/2002 vp, s. 15 ja VaVM 15/2002 vp, s. 1 ja 3). Mainitun lain 15 §:ään sisältyvä asetuksenantovaltuus ei myöskään edes koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia. Edellä mainituilla perusteilla Senaatti-kiinteistöjen toiminta on mainituilta osin perustunut puutteelliseen ja virheelliseen säädöspohjaan. Edellä selostetut eduskunnan valiokuntien lausunnoista

ilmenevät kannanotot ja hallituksen esitykseen 31/2020 vp eduskunnassa tehdyt muutokset (ks. eduskunnan vastaus EV 194/2020 vp) ovat korjanneet ja selventäneet Senaatti-kiinteistöjen toiminnan oikeudellista perustaa, mutta samalla osoittaneet hallinta-asetuksen soveltamisen ja siihen perustuvan Senaatti-kiinteistöjen valtion sisäisen monopoliaseman perusteettomuuden.” Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ilmaiseman oikeuskäsityksen johdosta ministeriön on ryhdyttävä toimiin. Ongelmat ovat ratkaistavissa uudella lainsäädännällä.

32. Senaatti-konsernin liikelaitosten toimintaa sääntelevässä laissa ei ole monopoliasemasta säännöksiä eikä niin ole tarkoituskaan olla. Säännökset toimenpiteistä ja tietysti prioriteettijärjestyksestä vuokraustoiminnan yhteydessä ja myös siitä, millaisessa tilanteessa vuokraaminen ulkopuoliselta on mahdollista, on sisällytetty asetukseen. Kyseinen asetus puolestaan on annettu sellaisen laissa olevan valtuutuksen johdosta, jonka laillisuusvalvoja on katsonut riittämättömäksi mainittujen säännösten sijoittamiseen kyseiseen asetukseen.

33. Näillä perusteilla ongelma olisi sekä siinä, että valtuutus, jonka nojalla asetus on annettu, on tarkoitukseen riittämätön, ja eräin osin asetuksentasoisuus näistä asioista säädettäessä on ylipäättään riittämätön.

34. Perustuslain 84.4 § edellyttää, että toiminnan ”yleisistä perusteista säädetään lailla”. In-house-vuokraustoiminnan osalta vuokraustoiminnan keskeiset perusteet ja myös menettelyjen ydinsisältö ainakin toimijoiden osalta olisi sijoitettava lainsäädäntöön. Perustuslain 84.4 § perusteella vuokraustoiminnan keskeisiin periaatteisiin lukeutuisi myös vuokrauksen mahdollinen prioriteettijärjestys, jonka perusteella Senaatti-kiinteistöjen liikelaitokset voivat ohjata (ja joissain yhteyksissä mahdollisesti myös ensisijaisesti edellyttää) valtion hallussa jo olevien tilojen vuokraamista valtio-organisaatiossa. Lisäksi perusteet sille, milloin vuokraaminen ulkopuoliselta on mahdollista samoin kuin menettelyn pääpiirteet tässä olisivat tulkintani mukaan sellaisia yleisiä perusteita, jotka tulisi säätää laintasoisina. Ainakin yleiset kriteerit vuokraustoiminnalle ja mahdollinen priorisointivelvollisuus olisi sijoitettava lakiin. Laintasoisuus on toteutettavissa monella tavalla: esimerkiksi erillisellä vuokrausta koskevalla lailla, muuttamalla Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettua lakia tällaisilla uusilla säännöksillä tai esimerkiksi laajentamalla lakia oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta kattamaan myös vuokraustoiminnan. Tarkistettaessa tässä yhteydessä lainsäädäntöä ja sijoitettaessa perustuslain 84.4 §:n tarkoittamalla tavalla toimitilojen vuokrauksen yleiset kriteerit ja mahdollinen prioriteettijärjestys lain tasolle, on aiheellista tarkastella myös sitä, missä määrin Senaatti-kiinteistöjen liikelaitosten rinnalle tulisi antaa päätäntävaltaa myös ministeriölle esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa valtion virasto tai laitos haluaa vuokrata toimitiloja ulkopuoliselta. Jos Senaatti-kiinteistöt voi erittäin vahvasti ohjata omilla päätöksillään palvelusopimuksen toista osapuolta niin, että sillä ei käytännössä tosiasiaissa ole mahdollisuutta muuhun kuin vuokraamiseen siltä tai sen kautta, tekijä väistämättä heijastuu hallintosopimuksen osapuolten keskinäiseen suhteeseen. Vaikka menettelyn yksityiskohdat ovatkin pitkälti sijoitettavissa lakiin sisällytettävän asianmukaisen asetuksenantovaltuuden nojalla asetukseen, sen keskeiset piirteet on otettava niin ikään lakiin.