

HE 53/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettun lain, valtion liikelaitoksista annetun lain ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettua lakia, valtion liikelaitoksista annettua lakia ja valtion virkaehtosopimuslakia. Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin lisättäisiin säännökset toimitilojen vuokraamisesta valtion virastoille ja laitoksille. Valtion liikelaitoksista annettuun lakiin ja virkaehtosopimuslakiin tehtäisiin teknisiä tarkistuksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Lainsäädäntö	3
2.2 Käytäntö	4
2.3 Nykytilan arviointi	6
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
4.3 Taloudelliset vaikutukset	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
6 Lausuntopalaute	12
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	13
7.1 Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä	13
7.2 Laki valtion liikelaitoksista	14
7.3 Valtion virkaehtosopimuslaki	15
8 Lakia alemman asteinen sääntely	15
9 Voimaantulo	16
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	16
LAKIEHDOTUKSET	19
Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain muuttamisesta	19
Laki valtion liikelaitoksista annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta	20
Laki valtion virkaehtosopimuslain 3 a ja 5 §:n muuttamisesta	21
LIITE	23
RINNAKKAISTEKSTIT	23
Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain muuttamisesta	23
Laki valtion liikelaitoksista annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta	25
Laki valtion virkaehtosopimuslain 3 a ja 5 §:n muuttamisesta	26

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Valtion sisäisestä toimitilojen vuokrauksesta ei ole aiemmin säädetty lain tasolla, vaan sitä koskevat säännökset ovat sisältyneet valtioneuvoston asetukseen valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015, jäljempänä *hallinta-asetus*). Asetuksen toimitilavuokrausta koskevat pykälät kumottiin 13.12.2021, minkä jälkeen vuokrausta koskeva sääntely on tarpeen tuoda lain tasolle.

Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) käsittelyn yhteydessä (PeVL 34/2020 vp–HE 31/2020 vp). Lausunnon mukaan perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä lailla olisi säädettävä siitä, jos tarkoituksena on, että liikelaitos voisi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen kanssaan. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan (EOA/6870/2019), että asetuksen tasoinen sääntely virastojen ja laitosten velvollisuudesta asioida ensisijaisesti Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen kanssa ei ole riittävä perustuslain näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö asetti 18.5.2021 työryhmän toimikaudelle 19.5.–31.12.2021. Työryhmän tehtävänä oli saattaa valtion sisäistä toimitilavuokrausta koskeva sääntely perustuslain mukaisesti lain tasolle sekä tarkastella tapoja, miten valtion sisäinen toimitilavuokraus olisi jatkossa tarkoituksenmukaisinta järjestää. Työryhmä pyysi asiantuntijalausunnot professori Janne Salmiselta Turun yliopistosta, professori Tuomas Ojaselta Helsingin yliopistosta ja professori Petri Kuoppamäeltä Aalto-yliopistosta valtion toimitilavuokrauksen säädöstasosta, käyttövelvoitteesta säätämisen mahdollisuudesta, hallintolain (434/2003) hyvän hallinnon perusteiden ja muiden säännösten merkityksestä Senaatti-konsernin toiminnassa sekä sen väitetyistä monopoli- asemasta.

Valtiovarainministeriö pyysi ajalla 10.12.2021–31.1.2022 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi ministeriöiltä, valtion virastoilta ja laitoksilta sekä keskeisiltä työmarkkinajärjestöiltä. Lausuntoja pyydettiin yhteensä 115 taholta. Esitysluonnoksesta annettiin 35 lausuntoa. Lausuntopalautetta käsitellään jäljempänä luvussa 6. Lausunnot ja muut hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä julkisessa palvelussa osoitteessa vm.fi/hankkeet tunnuksella VM066:00/2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettu laki tuli voimaan 1.1.2021. Lailla perustettiin Senaatti-kiinteistöille Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos ja liikelaitokset muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin (jäljempänä *Senaatti-konsernin liikelaitokset*). Liikelaitosten hallinnassa on pääosa valtion rakennetusta kiinteistövarallisuudesta.

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on lain 2 §:n mukaan tuottaa kiinteistö- ja tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010, jäljempänä *liikelaitoslaki*) 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.

Senaatti-konsernin liikelaitosten toimintaan sovelletaan soveltuvin osin liikelaitoslakia, jossa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden, hallinnon ja ohjauksen yleisistä perusteista. Senaatti-konsernin liikelaitokset noudattavat toiminnassaan soveltuvin osin myös hallinnon yleislakeja kuten viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019), kielilakia (432/2003), julkisista hankinnoista annettua lakia (1397/2016) ja hallintolakia.

Senaatti-konsernin liikelaitosten sekä valtion virastojen ja laitosten väliset toimitilojen käyttöä koskevat sopimukset ovat Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:n mukaan palvelusopimuksia, joihin sovelletaan pykälän 3 momentin mukaan hallintolain hallintosopimusta koskevia säännöksiä (jäljempänä *toimitilojen vuokrasopimus*). Toimitilojen vuokrasopimus-termiä käytetään palvelusopimuksen sijaan, koska vuokrasopimus on vakiintunut termi, joka tarkoittaa tietyn kohteen vuokraamista eli vastikkeellista käyttöoikeuden antamista vuokralaiselle sopimukseen perustuen. Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

Toimitilojen vuokrasopimuksissa voidaan käyttää ehtoina viittauksia esimerkiksi liikehuoneiston vuokrauksesta annetun lain (482/1995) säännöksiin. Ehdot tai säännökset eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa tai poiketa hallintolain hyvän hallinnon perusteiden noudattamisesta. Hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa, ja menettelystä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

2.2 Käytäntö

Valtion vuokrajärjestelmä uudistettiin vuonna 2016, jolloin siirryttiin markkinaperusteisesta vuokrajärjestelmästä omakustanneperusteiseen vuokrajärjestelmään. Valtion keskitetyllä kiinteistönhallinnalla ja siihen liittyvällä sisäisellä vuokrajärjestelmällä on tavoiteltu virastojen ja laitosten tehokasta ja tarkoituksenmukaista tilankäyttöä sekä yhdenvertaista kohtelua. Vuokrajärjestelmän tarkoituksena on ollut myös varmistaa, että valtion omistamien kiinteistöjen ylläpito toteutettaisiin pitkäjänteisesti siten, että kiinteistöjen korjausvelan määrä pysyisi hallittuna.

Omakustanneperusteiseen vuokrajärjestelmään siirtymisen seurauksena virastojen ja laitosten vuokrat laskivat noin 15 prosenttia vuoden 2016 alussa ja edelleen noin 6 prosenttia vuoden 2020 alussa. Uudistus toteutettiin budjettineutraalisti siten, että virastojen ja laitosten rahoitusta vähennettiin vuokrien tason laskua vastaavalla määrällä. Vuoden 2020 alusta alkaen Senaatti-kiinteistöjen valtion vuokraustoiminnan tulos laski käytännössä nolnaan. Uudistuksen taustalla olivat valtionhallinnon rakenneuudistukset, taloudellinen tilanne sekä muut toimintaympäristön muutokset, jotka edellyttivät entistä joustavampaa ja yhdenmukaisempaa vuokrajärjestelmää.

Senaatti-konsernin valtion ulkopuolelle suuntautuva kaupallinen toiminta muodostaa noin 6 prosenttia sen liikevaihdosta. Pääosa Senaatti-konsernin liikevaihdosta muodostuu liikelaitoslain 2 §:n 1 momentissa lueteltujen organisaatioiden kuten valtion virastojen ja laitosten kanssa tehdyistä toimitilojen vuokrasopimuksista.

Taulukko 1: Valtion vuokrasopimusten lukumääräjakautuma 6/2021 (Hallinnon tilahallinta, HTH-tietopalvelu)

	kpl	%
Senaatti-konsernin hallinnoimat valtion omistamat tilat	1 609	56,8

HE 53/2022 vp

	kpl	%
Senaatti-konsernin markkinoilla toimivalta vuokranantajalta hankkimat ja virastolle tai laitokselle edelleen vuokraamat tilat	411	14,5
Tilat, jotka virasto tai laitos on vuokrannut ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta	812	28,7
Yhteensä	2 832	

Valtion virastot ja laitokset vuokraavat tällä hetkellä toimitilansa pääsääntöisesti Senaatti-konsernin liikelaitoksilta. Valtion virastoilla ja laitoksilla oli kesäkuussa 2021 yhteensä 2 832 vuokrasopimusta, joista 1 609 oli Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen kanssa solmittuja. Tämä on noin 57 prosenttia kaikista vuokrasopimuksista. Sopimuksista 411 eli noin 15 prosenttia oli Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen valtion ulkopuolelta vuokraamien ja edelleen virastoille ja laitoksille vuokrattujen toimitilojen vuokrasopimuksia (*jäljempänä edelleen-vuokraus*). Viraston ja laitoksen suoraan valtion ulkopuoliselta vuokranantajalta vuokraamia sopimuksia oli 812 eli noin 29 prosenttia sopimuksista.

Taulukko 2: Valtion vuokrasopimusten pinta-alajakauma 6/2021 (Hallinnon tilahallinta, HTH-tietopalvelu)

	Pinta-alajakauma milj. m ²	%
Senaatti-konsernin hallinnoimat valtion omistamat tilat	4,117	80,9
Senaatti-konsernin markkinoilla toimivalta vuokranantajalta hankkimat ja virastolle tai laitokselle edelleen vuokraamat tilat	0,511	10,0
Tilat, jotka virasto tai laitos on vuokrannut ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta	0,464	9,1
Yhteensä	5,092	

Kun valtion vuokrasopimusten jakaamaa tarkastellaan vuokratun pinta-alan (miljoonaa neliometriä) mukaan, havaitaan, että suurin osa eli noin 81 prosenttia virastojen ja laitosten vuokraamista toimitiloista on valtion omistamaa toimitilaa. Noin kymmenesosa vuokrasopimusten pinta-alajakaumasta on Senaatti-konsernin liikelaitoksien virastoille ja laitoksille edelleen vuokraamia toimitiloja, ja lähes saman verran eli noin 9 prosenttia on virastojen tai laitosten suoraan ulkopuoliselta vuokraamia.

Taulukko 3: Valtion vuokrasopimusten kustannusten jakauma kuukausittain 6/2021 (Hallinnon tilahallinta, HTH-tietopalvelu)

HE 53/2022 vp

	Kustannusten jakauma milj. euroa/kk	%
Senaatti-konsernin hallinnoimat valtion omistamat tilat	40,11	74,0
Senaatti-konsernin markkinoilla toimivalta vuokranantajalta hankkimat ja virastolle tai laitokselle edelleen vuokraamat tilat	8,33	15,4
Tilat, jotka virasto tai laitos on vuokrannut ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta	5,77	10,6
Yhteensä	54,21	

Valtion omiin tiloihin kohdistuvien vuokrasopimusten kustannusten osuus oli kesäkuussa 2021 valtion kaikista vuokrakustannuksista noin 74 prosenttia (40,11 milj. euroa kuukaudessa). Liikelaitosten valtion ulkopuolelta vuokraamien kohteiden edelleenvuokrausta koskevien sopimusten kustannusten osuus oli noin 15 prosenttia (8,33 milj. euroa). Virastojen ja laitosten suoraan ulkopuolisten vuokranantajien kanssa tekemien vuokrasopimusten kustannusten osuus oli noin 11 prosenttia (5,77 milj. euroa).

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuoden 2016 vuokrajärjestelmän uudistuksen jälkeen valtion omien tilojen käyttöaste on pysynyt korkeana, ja Senaatti-konsernin liikelaitosten edelleenvuokrauksen osuus on kasvanut maltillisesti virastojen ja laitosten ilman Senaatti-konsernia tekemien vuokrasopimusten osuuden samalla laskiessa.

Valtion sisäistä vuokrajärjestelmää ja vuokrien määräytymisperusteita on kuvattu tarkemmin valtiovarainministeriön määräyksenä annetussa Valtion vuokrakäsikirjassa (VN/31771/2021). Lisäksi valtioneuvoston periaatepäätöksiä annetut valtion toimitilastrategian (VN/2650/2021) ja valtion kiinteistöstrategian (VN/6761/2021) linjaukset ohjaavat valtion toimitilojen käyttöä.

2.3 Nykytilan arviointi

Nykytilan arvioinnin lähtökohdista ovat olleet edellä viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 34/2020 vp), tilatut asiantuntijalausunnat sekä eräät selvitykset valtion toimitilavuokrauksen toimivuudesta, kuten valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnon vuonna 2018 julkaisema tutkimus valtion vuokrajärjestelmän toimivuudesta (VNTEAS 21/2018) ja vuoden 2022 alussa julkaistu tutkimus Valtion vuokrajärjestelmän ja Senaatti-konsernin toiminnan arvioinnista (valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:9).

Vuoden 2018 tutkimuksen mukaan kiinteistönhallinnan keskittäminen luo parhaat mahdollisuudet tilankäytön tehostamiselle valtion näkökulmasta (VNTEAS 21/2018, s. 59-69). Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2018 tarkastuskertomuksen (VTV 14/2018), jonka mukaan Senaatti-kiinteistöjen toiminta on avointa ja sen liikelaitosmuodon katsottiin tuottavan valtiolle konsernitason hyötyjä, koska liikelaitos voi rahoittaa tarvittavat investoinnit Valtiokonttorin kautta järjestetyn rahoituksen avulla. Järjestelyn laskennalliseksi hyödyksi on arvioitu 5 miljoonaa euroa vuodessa. Vuoden 2022 vuokrajärjestelmän toimivuutta koskevan tutkimuksen mukaan virastot ja laitokset kokevat toimitilojen vuokrauksen Senaatti-konsernin liikelaitosten kautta pääosin selkeänä, toimivana ja valtion kokonaisuutena tukevana. Myös käytössä oleva omakustanneperusteinen kokonaisvuokramalli koetaan selkeäksi. Erityisesti kiitosta saa valtion

omia tiloja koskevien vuokrasopimusten 12 kuukauden irtisanomisaika, joka tarjoaa valtioasiakkaille entistä suurempaa joustavuutta tilatarpeiden muuttuessa (valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:9, s. 57).

Nykytilanteen voidaan katsoa toimivan käytännön tasolla hyvin, mutta toimitilojen vuokrausta koskeva säädöstaso on ollut väärä. Nykytilanteella tarkoitetaan vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaisesti virastot ja laitokset selvittävät ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitoksen kanssa tilojen vuokrausmahdollisuudet. Virastolla ja laitoksella on ollut mahdollisuus vuokrata toimitilansa myös ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta, mutta näin ei ole käytännössä usein toimittu.

Vertailu muihin valtion palvelukeskuksiin

Valtion toimitilavuokrauksesta säättämisen yhteydessä on perusteltua tarkastella muiden valtion palvelukeskusten tarjoamia palveluita, joita virastot ja laitokset ovat velvoitettuja käyttämään. Esimerkiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, jäljempänä *TORI-laki*) 3 §:n 1 momentissa on säädetty, että virastot ja laitokset voivat käyttää muita kuin Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin palveluita vain tietyn edellytyksen, ja jos valtiovarainministeriö päättää niin kuultuaan virastoa ja laitosta ohjaavaa ministeriötä asiasta. Jos valtiovarainministeriö ja asianomainen ministeriö ovat eri mieltä asiasta, päätöksen asiassa tekee valtioneuvosto.

Myös hallinnon yhteisistä sähköisen asiain tukipalveluista annetun lain (571/2016) 5 §:ssä veloitetaan valtion hallintoviranomaiset, virastot, laitokset ja liikelaitokset, kunnalliset viranomaiset niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä sekä tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet käyttämään laissa tarkoitettuja tukipalveluja, jollei viranomaisen ole esimerkiksi tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnassaan muuta palvelua.

Valtion hankintojen keskittämisestä on säädetty puolestaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 22 a §:ssä, jonka mukaan virastojen ja laitosten on järjestettävä hankintatoimensa niin, että ne voivat käyttää valtion yhteishankintayksikkönä toimivan Hansel Oy:n kilpailuttamia sopimuksia. Virasto ja laitos voi lain 22 a §:n 2 momentin mukaan järjestää hankintansa ilman yhteishankintayksikköä vain, jos hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteishankinnan piirissä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on lisätä valtion sisäistä toimitilojen vuokrausta koskevat säännökset Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin sekä sen nojalla annettavaan valtioneuvoston asetukseen ja valtiovarainministeriön määräyksenä annettuun Valtion vuokrakäsikirjaan siten, että sääntely täyttää perustuslaissa sille asetetut edellytykset. Tavoitteena on myös ohjata valtion toimitilojen käyttöä valtion kokonaisedun mukaiseksi siten, että toimitilojen käyttö tukisi mahdollisimman hyvin valtion kokonaistaloudellisia ja muita toimitilojen käyttöön liittyviä tavoitteita. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi viraston tai laitoksen toiminnan taloudellisuutta, tehokkuutta ja tehtävien tarkoituksenmukaista hoitamista sekä tilatehokkuustavoitteiden toteutumista edistävät toimitilaratkaisut ja yhteiskäyttöisiin työtiloihin siirtymisen edistäminen.

Esityksen tavoitteena on myös selventää niitä edellytyksiä, joiden täytyessä toimitilan vuokraaminen ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta olisi virastolle ja laitokselle mahdollista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain ehdotetussa 2 a §:ssä säädettäisiin valtion toimitilavuokrauksen tavoitteista, joita olisivat valtion kokonaisedun edistäminen, jota arvioitaessa huomioon tulisi ottaa toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset. Vaikutuksia arvioitaessa tulisi huomioida taloudellisten vaikutusten lisäksi muun muassa toimitilavuokrauksen sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset. Kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa olisi otettava huomioon viraston tai laitoksen toiminnan taloudellisuus, tehokkuus ja tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitaminen sekä tilatehokkuustavoitteiden toteutuminen.

Ehdotettu 2 b § sisältäisi valtion virastoille ja laitoksille velvollisuuden vuokrata tarvitsemansa toimitilat Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista. Jos liikelaitos ja virasto tai laitos niin sopisivat ja ratkaisu katsottaisiin kokonaistaloudellisesti edulliseksi, voisi Senaatti-konsernin liikelaitos myös hankkia markkinoilta hallintaansa viraston tarpeisiin sopivat toimitilat. Virasto ja laitos voisi vuokrata toimitilansa muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitokselta, jos liikelaitos olisi antanut virastolle tai laitokselle lausunnon siitä, että tämä olisi kokonaistaloudellisesti edullista. Jos liikelaitos ja virasto tai laitos eivät olisi yksimielisiä toimitilan vuokrauksesta, voisi virastoa tai laitosta ohjaava ministeriö pyytää asiasta valtiovarainministeriön lausunnon.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotettavalla sääntelyllä selkeytettäisiin valtion sisäistä toimitilavuokrausta koskeva oikeus-tila. Sääntelyn voimaantulon myötä toimitilojen vuokraaminen ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta kattaisi jatkossakin enintään noin kymmenesosa kaikista valtion toimitiloja koskevista vuokrasopimuksista.

Ehdotettavan sääntelyn avulla pyrittäisiin myös hallitsemaan toimitilakustannusten nousua sekä niitä taloudellisia riskejä, joita liittyy hyvin eri tyyppisiin ja eri puolilla maata toimivien virastojen ja laitosten tekemiin vuokrasopimuksien ehtoihin sekä virastojen ja laitosten itse rakennuttamien toimitilojen kokonaiskustannuksiin. Samalla sääntelyllä edistettäisiin valtion kiinteistö- ja toimitilastrategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista kuten toimitilojen tehokasta käyttöä ja toimitilojen energiankulutus päästöjen lähes nollassa laskemista vuoteen 2035 mennessä.

EU:n valtioneuvoston sääntely ja kilpailuneutraaliteetti valtion toimitilojen vuokrauksessa

Senaatti-konsernin toimintaa arvioitiin sekä kansallisen kilpailulain (948/2011) että EU:n valtioneuvoston sääntelyn kannalta, kun Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetulla lailla perustettiin kahdesta valtion liikelaitoksesta muodostuva Senaatti-konserni. Senaatti-konsernin toimintaa arvioitiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (EUT-sopimus) 107 artiklan 1 kohdan valtioneuvoston kriteerin täyttymisen osalta. Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisena. Julkisyhteisön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöksiltään.

Euroopan komissio on käsitellyt valtioneuvoston käsitteen määrittelyä tiedonannossaan (C/2016/2946, jäljempänä *valtioneuvoston käsite -tiedonanto*). Valtioneuvoston käsite -tiedonannon 207

kohdan mukaan infrastruktuurin rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtioneuvoston 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.

Tiedonannon mukaan julkisen infrastruktuurin tarjoaminen valtion omaan käyttöön ei ole taloudellista toimintaa silloinkaan, kun osa tästä toiminnasta suuntautuu markkinoille (infrastruktuuripoikkeus). Komissio on katsonut myös, että muiden kuin taloudellisten toimintojen yhteydessä tarjottavien niin sanottujen tavanomaisten lisäpalvelujen julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällaista vaikutusta ei esimerkiksi ole valtion museotoiminnan yhteydessä olevan kaupan tai toimistotalon yhteydessä olevan lounasravintolan vuokrauksella.

Lisäksi valtioneuvoston käsite – tiedonannon kohdassa 207 on infrastruktuurin käytön osalta todettu, että jos yksikkö harjoittaa myös taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristisubventioon. Liitännäistoiminnan on pysyttävä myös laajuudeltaan suppeana suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin.

Ehdotettava valtion toimitilavuokrausta koskeva sääntely ei vaikuta tarpeeseen arvioida uudelleen Senaatti-konsernin toimintaa EU:n valtioneuvoston sääntelyn osalta. Ehdotettava sääntely koskee valtion sisäistä toimitilojen vuokrausta, joka ei kohdistu markkinoille. Sääntelyllä ei myöskään kasvateta sallitun liitännäistoiminnan volyymin, joka on tällä hetkellä 6 prosenttia Senaatti-konsernin koko toiminnasta.

Kansallisen kilpailulain kannalta olennaista on puolestaan varmistaa julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuedellytysten tasapuolisuus eli ns. kilpailuneutraliteetti tilanteessa, jossa julkinen taho harjoittaa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista säädetään kilpailulain 4 a luvussa.

Ehdotettava sääntely ei muuta sitä tilannetta, että Senaatti-konsernin toiminnan katsotaan valtioneuvoston käsite – tiedonannon mukaisesti olevan luonteeltaan pääasiallisesti ei-taloudellista. Senaatti tarjoaa toimitilavuokrausta koskevia palveluitaan lähtökohtaisesti valtion virastoille ja laitoksille, jotka kuuluvat samaan valtio-oikeushenkilöön, eikä yksityisten toimijoiden kanssa kilpailevaa toimintaa markkinoilla synny. Kun Senaatti-konsernin liikelaitokset tarjoavat vuokrauspalveluitaan yksityiselle markkinalle sallitun liitännäistoiminnan rajojen puitteissa, toiminnassa noudatetaan markkinaperusteista hinnoittelua kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi. Kilpailulain mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta on myös pidettävä erillistä kirjanpitoa silloin, kun kyseisen toiminnan liikevaihto on vähintään 400 000 euroa vuodessa. Senaatti-konsernin liikelaitokset pitävät markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnastaan eriytettyä kirjanpitoa.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta puuttua myös liikelaitosten vuokraustoimintaan, jos se vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

Ehdotettava käyttövelvoitesääntely koskisi ainoastaan valtion virastoja ja laitoksia. Omakustanperusteisen hinnoittelun piiriin kuuluisivat kuitenkin kaikki liikelaitoslain 2 §:n mukaiset asiakkaat, joita ovat virastojen ja laitosten lisäksi esimerkiksi yhteisöt ja säätiöt, jotka eivät harjoita

taloudellista toimintaa tai joiden toiminta rahoitetaan pääosin talousarvioon otetulla määrärahalta. Senaatti-konsernin liikelaitosten vuokraustoiminnan asiakaspiiri on siten kokonaisuudessaan suppeampi kuin monella muulla valtion palvelukeskuksella, joiden palveluihin on säädetty vastaava käyttövelvoite. Valtion muita palvelukeskuksia, ja niihin liittyvää käyttövelvoitesääntelyä on käsitelty edellä kappaleessa 2.3 alaotsikolla *vertailu muihin valtion palvelukeskuksiin*.

Vaikka Senaatti-konsernin liikelaitokset eivät harjoita toimitilojen vuokraustoimintaansa kilpailutilanteessa markkinoilla, on sääntelyssä otettu huomioon keinoja, joilla ehkäistäisiin käyttövelvoitteeseen mahdollisesti liittyviä haittoja. Haittoja mahdollisesti aiheutuu, kun asiakkaat ovat velvoitettuja käyttämään tietyn palveluntarjoajan palveluita. Keskeisimmin haittoja voitaisiin ehkäistä toimimalla hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti noudattaen muun muassa tasapuolisuusvaatimusta vuokrien määräytymisperusteista päätettäessä. Keskeinen keino tähän on Senaatti-konsernin liikelaitoksen ja viraston tai laitoksen välistä toimitilavuokrausta koskevan sopimuksen luonne hallintosopimuksena, jota tehtäessä noudatetaan hallintolain hyvän perusteita, kuten tasapuolisuusvaatimusta.

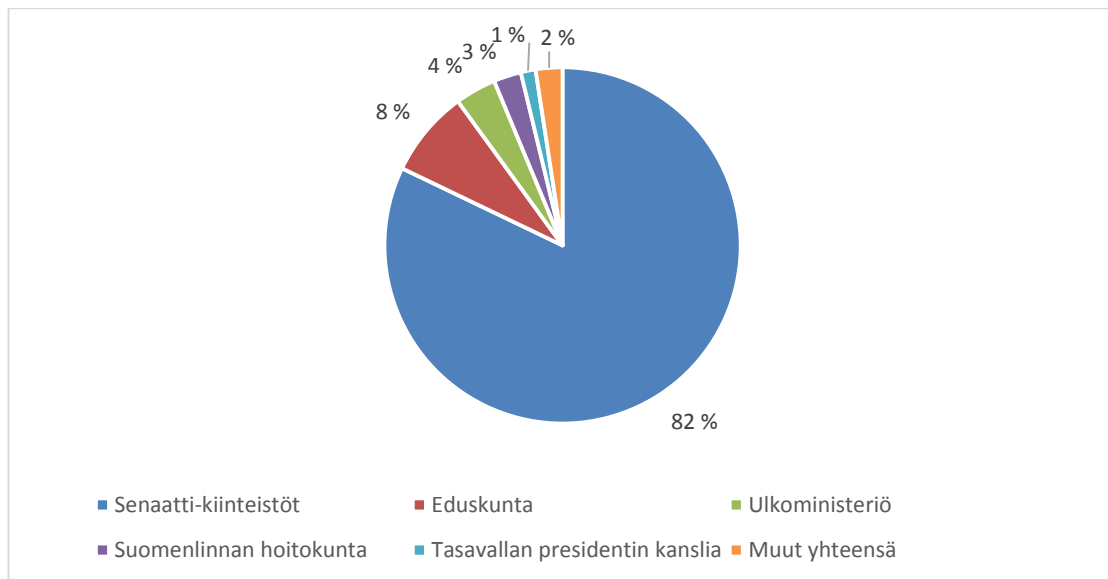
4.3 Taloudelliset vaikutukset

Valtion rakennetun kiinteistövarallisuuden valtiontaloudellinen merkitys on suuri, sillä omaisuuden arvo oli vuonna 2019 yhteensä noin 3,9 miljardia euroa. Jos säännösehdotukset eivät toteutuisi, olisi mahdollista, ettei valtion omistamaa rakennettua kiinteistöomaisuutta käytettäisi nykyisessä laajuudessaan valtion virastojen ja laitosten toiminnassa, jolloin valtion omaisuutta ei käytettäisi myöskään valtion talousarviosta annetun lain 22 §:ssä tarkoittamalla tuottavalla tavalla. Lisäksi valtion omistamien kiinteistöjen ja Senaatti-kiinteistöjen virastoille ja laitoksille vuokraamien toimitilojen keskivuokra on 10,7 prosenttia alempi kuin toimistomarkkinan vuokrataso Suomessa (VNTEAS 21/2018).

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Yhtenä valmistelussa tarkasteltuna vaihtoehtona oli purkaa nykyinen keskitetty kiinteistö- ja toimitilahallinta sekä valtion sisäinen vuokrajärjestelmä kokonaan. Keskitetyllä kiinteistönhallinnalla sekä vuokrajärjestelmällä tarkoitetaan sitä, että kiinteistö- ja toimitilahallinta on järjestetty keskitetysti yhden tai useamman yksikön toimesta sen sijaan, että jokainen virasto ja laitos hankkisi ja hallinnoisi toimitilansa itse. Suomessa valtion rakennetun kiinteistövarallisuuden hallinta on keskitetty pääosin Senaatti-konsernin liikelaitoksille, ja vain pieni osuus valtion omistamista rakennuksista on jätetty muiden hallintaan. Merkittävimpiä näistä ovat eduskunta, tasavallan presidentin kanslia, ulkoministeriö ja Suomenlinnan hoitokunta.

Kuvio 1: Valtion suoraan tai liikelaitosten kautta omistaman rakennetun kiinteistöomaisuuden kirjanpitoarvo vuonna 2019 (VTV:n tarkastuskertomukset 14/2020, s. 13).



Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oli vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan 82 prosenttia (3 179 milj. euroa), eduskunnan 8 prosenttia (305 milj. euroa), ulkoministeriön 4 prosenttia (144 milj. euroa), Suomenlinnan hoitokunnan 3 prosenttia (97 milj. euroa), Tasavallan presidentin kanslian 1 prosentti (52 milj. euroa) ja muilla yhteensä 2 prosenttia (94 milj. euroa) valtion rakennetusta kiinteistöomaisuudesta.

Valtion vuokrajärjestelmän toimivuutta koskevassa tutkimuksessa (VN TEAS 2018, 6 luku, s. 59–69) on todettu keskitetyn vuokrajärjestelmän hyödyt valtion kokonaisedun kannalta. Valtion kannalta suotuisana kehityksenä on pidetty esimerkiksi sitä, että sen omistamien tilojen käyttöaste pysyisi korkeana. Valtion näkökulmasta keskitetyn vuokrajärjestelmän etuna on myös, että se parantaa toimitilahallinnon ammattimaisuutta ja laskee kustannuksia, koska osaaminen keskittyy muutamalle toimijalle. Toimitilojen vuokraamista koskevan osaamisen hajautuminen jokaisen virastoon ja laitokseen aiheuttaisi päällekkäisyyttä virastojen resursseissa, mikä nostaisi valtion kokonaiskustannuksia.

Valtion edun mukaisena on pidetty myös sitä, että Senaatti-konsernin liikelaitosten edelleenvuokrauksen osuus kasvaisi maltillisesti virastojen ja laitosten itsenäisesti solmimien toimitilavuokrasopimusten osuuden samalla laskiessa. Valtion virastot ja laitokset esimerkiksi tekevät keskimäärin pidempiä vuokrasopimuksia vuokratessaan kohteita suoraan markkinoilta, jolloin sopimuksista irtautuminen on vaikeampaa. Belgiassa vuosien 2001 ja 2006 välillä tehdyn mittavan valtion omien tilojen myynnin myötä valtio joutui sitoutumaan pitkiin vuokrasopimuksiin, mikä on vaikeuttanut huomattavasti jatkuvasti muuttuvien tilatarpeiden täyttämistä (VN TEAS 21/2018, s. 26). Senaatti-konsernin liikelaitosten kaikissa vuoden 2016 jälkeen tehdyissä valtion omia toimitiloja koskevissa vuokrasopimuksissa on 12 kuukauden irtisanomisaika.

Toisena vaihtoehtona olisi ollut säätää virastoille ja laitoksille velvollisuus asioida kaikissa tilanteissa pelkästään Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa. Perustuslaista ei aiheutuisi estettä säätää myöskään tällaisesta niin kutsutusta täydestä käyttövelvoitteesta, mutta ratkaisu ei huomioisi tilanteita, joissa viraston tai laitoksen toimitilan tarve olisi esimerkiksi kiireellinen tai väliaikainen, ja siten toimitila olisi tarkoituksenmukaisinta vuokrata ilman liikelaitosta.

Esityksessä ehdotetaan mallia, jossa viraston ja laitoksen tulee ensisijaisesti selvittää toimitilojen vuokrausmahdollisuudet Senaatti-konsernin liikelaitoksen kanssa. Myös vuokrausmahdollisuus ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta on olemassa, ja sen edellytyksistä sekä siihen liittyvästä menettelystä säädetään erikseen. Valittu sääntelyvaihtoehto yhdistää kahden edellä kuvatun vaihtoehdon hyödyttäen niihin liittyviä haittoja.

Esityksessä ehdotetaan toimitilavuokrausta koskevien säännösten lisäämistä ja keskittämistä Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin sekä sen nojalla annettuihin alemman asteisiin säännöksiin ja määräyksiin, koska muut valtion virastot ja laitokset toimivat vuokranantajina toisilleen vain hyvin harvoissa tapauksissa.

6 Lausuntopalaute

Suurin osa lausunnonantajista kannatti esityksessä kuvattua valtion toimitilojen vuokrausjärjestelmää, sen tavoitteita sekä ehdotettua virastojen ja laitosten velvollisuutta asioida ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa hankkiessaan toimitiloja käyttöönsä. Sääntelyä kannatettiin muun muassa siksi, että se edistäisi valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden tavoitteiden toteutumista (Ammattiliitto Pro, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt), hillitsisi toimitilakustannusten nousua (puolustusministeriö) ja säilyttäisi valtion toimitilavuokrauksen nykytilan, tuoden sen samalla asianmukaisesti lain tasolle (oikeusministeriö, Metsähallitus, Rikosseuraamuslaitos, Tuomioistuinvirasto). Useassa lausunnossa tuotiin esiin, että valtion ulkopuoliselta vuokraamisen edellytyksiä tulisi selkeyttää muun muassa keskitetylle kiinteistöhallinnolle aiheutuvan olennaisen haitan osalta. Jatkovalmistelussa olennainen haitta-kriteeri poistettiin tarpeettomana ja selvennettiin ulkopuoliselta vuokraamisen edellytykseksi jäävää kokonaistaloudellisuutta valtion kannalta. Useassa lausunnossa myös kysyttiin, miten virastojen välinen toimitilojen vuokraaminen suhtautuu esitettävään sääntelyyn. Jatkovalmistelussa terminologiaa tarkistettiin, jotta sääntely kattaisi myös ne tilanteet, joissa virasto vuokraisi toimitilansa toiselta valtio-organisaatiolta ilman Senaatti-konsernin liikelaitosta. Useassa lausunnossa myös toivottiin, että vuokralaisena olevan viraston ja laitoksen etu huomioitaisiin vuokraustoiminnan yhtenä tavoitteena. Jatkovalmistelussa vuokralaisen etu tuotiin esiin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain ehdotetun 2 a ja b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi ehdotetun 2 c §:n 1 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää, että valtion kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa on otettava huomioon viraston tai laitoksen toiminnan taloudellisuus, tehokkuus ja tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitaminen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa tuotiin esiin, että esitettävä sääntely olisi ongelmallinen muun muassa kilpailuneutraliteetin kannalta. Tähän kysymykseen kiinnittivät huomiota myös eräät muut lausunnonantajat (Business Finland, Traficom ja Tuomioistuinvirasto). Jatkovalmistelussa kysymystä selvitettiin yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Koska Senaatti-konsernin liikelaitokset tarjoavat toimitilavuokrausta pääasiassa samaan valtio-organisaatioon kuuluville valtion virastoille ja laitoksille, kilpailuneutraliteettia edellyttävää toimintaa markkinoilla ei lainkaan synny. Kilpailuneutraliteettikysymystä käsitellään EU:n valtioneuvoston sääntelyn ja kansallisen kilpailulainsäädännön näkökulmasta hallituksen esityksen luvussa 4.2 alaotsikolla *EU:n valtioneuvoston sääntely ja kilpailuneutraliteetti valtion toimitilojen vuokrauksessa*.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa tuotiin myös esiin, ettei hallituksen esitysluonnoksessa ollut otettu selvää kantaa siihen, onko Senaatti-konsernilla perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, tai siihen, milloin Senaatti-konserniin sovellettaisiin hallintolakiä. Lisäksi lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, onko toimitilavuokrausta koskevassa sääntelyssä kysymys voimassa olevan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun

lain 2 §:n 3 momentin mukaisista palvelusopimuksista vai yksityisoikeudellisista vuokrasopimuksista. Palaute on otettu jatkovalmistelussa huomioon määrittelemällä toimitilojen vuokraus ehdotetussa 2 a §:ssä. Toimitilojen vuokraus sisältyy Senaatti-konsernin liikelaitosten voimassa olevan lain 2 §:ssä määriteltyihin toimitilojen hankintaan ja luovuttamiseen liittyviin tehtäviin. Ehdotetulla lainsäädännöllä ei siten muuteta liikelaitoksen tehtäviä, eikä liikelaitoksen ja valtion tai viraston välistä toimitilojen vuokrausta koskevan sopimuksen oikeudellista luonnetta. Voimassa olevan lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti viraston tai laitoksen ja liikelaitoksen väliseen sopimukseen sovelletaan sitä koskevia hallintolain säännöksiä, kuten hyvän hallinnon perusteita. Vuokrasopimuksen oikeudellista luonnetta käsitellään hallituksen esityksen luvussa 2.1 ja konsernin julkisia hallintotehtäviä luvussa 10.

Suurimmassa osassa lausuntoja (mm. eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, oikeusministeriö) liikelaitoslakiin ehdotettua lisäystä, jonka mukaan liikelaitosten tulisi noudattaa toiminnassaan liikelatoudellisten periaatteiden lisäksi hyvän hallinnon perusteita, pidettiin sinänsä kannatettavana, mutta samalla todettiin, että pelkkä maininta hyvän hallinnon perusteiden noudattamisesta ei selkeytä oikeustilaa. Jatkovalmistelussa ehdotettu lisäys poistettiin. Hallintolain 2 luvun säännöksiä hyvän hallinnon perusteista sovelletaan liikelaitosten toiminnassa jatkossakin, eikä esityksellä muuteta tätä lähtökohtaa.

Useassa lausunnossa kyseenalaistettiin hallituksen esityksen esittelyajankohta ennen valmistella olevaa valtioneuvoston selonteosta Senaatti-konsernista. Hallituksen esitys voidaan kuitenkin antaa eduskunnalle selonteosta riippumatta, koska kyseessä on nykyistä oikeustilaa selventävä esitys. Selonteon perusteella tehtävät mahdolliset lainsäädäntömuutokset tulee valmistella erikseen omana kokonaisuutenaan.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

2 a §. Toimitilavuokrauksen tavoitteet. Lakiin esitettäisiin lisättäväksi uusi 2 a §. Pykälän 1 momentin mukaan Senaatti-konsernin liikelaitoksen toimitilavuokrauksen tavoitteena on valtion kokonaisuus, jota tarkasteltaessa otetaan huomioon toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset. Toimitilavuokraus kuuluisi lain 2 §:ssä säädettyjen Senaatti-konsernin liikelaitosten tilojen hankintaan ja luovuttamiseen liittyviin tehtäviin, joita ne tuottavat omakustanneperusteisesti valtion virastoille ja laitoksille. Valtion kokonaisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon taloudellisten vaikutusten lisäksi toimitilavuokrauksen sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset sekä muut keskeiset yhteiskuntavastuun näkökohdat, kuten kulttuuriperinnön vaaliminen ja kokonaisturvallisuuden varmistaminen. Kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa olisi puolestaan otettava huomioon viraston tai laitoksen toiminnan taloudellisuus, tehokkuus ja tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen sekä tilatehokkuustavoitteiden toteutuminen. Vaikutukset tulisi arvioida toimitilan koko elinkaaren ajalta sekä koko valtiontalouden kannalta.

Pykälä olisi tarpeen valtion toimitilavuokrauksen yhdenmukaistamiseksi.

2 b § Toimitilavuokraus. Lakiin esitettäisiin lisättäväksi uusi 2 b §. Pykälän 1 momentin mukaan valtion virasto ja laitos vuokraisi tarvitsemansa toimitilat Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista. Pykälän 2 momentin mukaan Senaatti-konsernin liikelaitos ja valtion virasto tai laitos voisivat 1 momentista poiketen sopia, että Senaatti-konsernin liikelaitos hankkisi tarvittavan toimitilan hallintaansa ja vuokraisi sen viraston tai laitoksen käyttöön, jos tämä olisi kokonaistaloudellisesti edullista. Pykälän 3 momentin mukaan virasto ja laitos voisi 1 ja 2 momentista poiketen vuokrata toimitilansa muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitokselta, jos Senaatti-konsernin liikelaitos antaisi virastolle tai laitokselle lausunnon siitä, että

tämä olisi kokonaistaloudellisesti edullista. Kokonaistaloudellisuuden edellytys voisi täytyä esimerkiksi tilanteessa, jossa viraston tai laitoksen toiminta olisi osa tiettyyn ympäristöön sijoitunutta toimintakokonaisuutta, kuten satama-alueilla tai lentokentillä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa Senaatti-konsernin liikelaitos ja virasto tai laitos eivät olisi yksimielisiä 2 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä. Tällöin virastoa tai laitosta ohjaavan ministeriön tulisi pyytää asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Valtiovarainministeriö arvioisi lausunnossaan Senaatti-konsernin liikelaitoksen lausunnon pohjalta 2 a ja 2 b §:ssä säädettyjen vuokraustoiminnan tavoitteiden täyttymistä. Jos kysymys olisi Puolustuskiinteistöjen toimialaan kuuluvasta toimitilaratkaisusta, valtiovarainministeriö neuvottelisi asiasta myös puolustusministeriön kanssa. Jos ohjaavat ministeriöt eivät saavuttaisi yksimielisyyttä, asia voitaisiin käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa sen mukaisesti, mitä raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävistä asioista määrätään valtioneuvoston määräyksessä (TM 0201 3.1.2002), jonka jälkeen asia voitaisiin käsitellä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 8 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa.

2 c §. Tarkemmat säännökset ja määräykset. Lakiin esitettäisiin lisättäväksi uusi 2 c §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 2 a ja 2 b §:ssä tarkoitetun kokonaistaloudellisuuden arvioinnista sekä niistä edellytyksistä, joilla toimitila voitaisiin vuokrata ilman tällaista arviointia. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa toimitilan tarve olisi väliaikainen. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää myös toimitilavuokrauksessa noudatettavasta vuokrasopimuksen irtisanomisajasta, vuokrasopimus- ja toimitilatietojen toimittamisesta valtiovarainministeriölle tai sen määräämälle toimijalle, Senaatti-konsernin liikelaitoksen oikeudesta periä se investoinnin osa, joka olisi vuokrasopimuksen irtisanomishetkellä maksamatta ja jota ei voitaisi hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa (*jäännösarvovastuu*), viraston ja laitoksen oikeudesta vuokrata toimitila toiselle virastolle tai laitokselle sekä maksusta, jonka Senaatti-konsernin liikelaitos periisi virastolta tai laitokselta edelleenvuokrausta koskevan sopimuksen voimaolon ajan vuosittain edelleenvuokrauksen hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi (*edelleenvuokrauksen palvelumaksu*).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtiovarainministeriölle määräysenantovaltuus antaa määräyksiä valtion toimitilavuokrauksessa noudatettavista ehdoista, kuten vuokrien laskenta-perusteista. Valtiovarainministeriö hyväksyisi myös Senaatti-konsernin liikelaitoksen ehdotuksesta liikelaitoksen toimitilavuokrauksen vuokrasopimuksissa käytettävät vakioehdot. Määräysenantovaltuus olisi tärkeä säilyttää lakiin, jotta toimitilavuokrauksen sopimuksenvaraiset ehdot olisivat kaikille mahdollisimman yhtenäisiä.

5 §. Kirjanpito, tilinpäätös ja talous. Pykälän 1 momentin ja 2 momentin viittaukset liikelaitoslain 13 §:ään korjattaisiin kohdistumaan lain 12 §:ään. Samalla 1 momentin viittaus liikelaitoslakiin korjattaisiin informatiiviseksi.

7.2 Laki valtion liikelaitoksista

8 §. Hallituksen tehtävät. Pykälän 2 momentin 4 kohta ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimitusjohtajan vallinnan ja erottamisen lisäksi liikelaitoksen hallituksen tehtävänä olisi päättää toimitusjohtajan palkkauksesta, luontoiseduista ja muista taloudellisista eduista. Ennen toimitusjohtajan palkkauksen, luontoisetuihin ja muuhun taloudelliseen etuuteen liittyvän asian käsittelyä hallituksen olisi hankittava asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Lausunto pyydetäisiin palkkauksen, luontoisetujen tai muiden taloudellisten etujen merkityksellisissä muutostilanteissa eli hyväksyttäessä ehtoja toimitusjohtajan valintavaiheessa tai muutettaessa niitä so-

pimussuhteen aikana olennaisesti. Lausunnon pyytämismuutosta ei sen sijaan olisi vuosittain toistuvissa ja merkitykseltään vähäisissä asioissa, kuten palkan ja etuuksien indeksiehtojen tai näihin rinnastuvien ehtojen tarkistamisesta. Ministeriön ja liikelaitoksen hallituksen toimitusjohtajan valinnasta olisi myös perusteltua, että liikelaitoksen hallituksen vastatessa toimitusjohtajan valinnasta, hallitus päättäisi myös toimitusjohtajan palkkauksesta sekä luontoiseduista ja muista taloudellisista eduista. Tästä syystä ehdotetaan kumottavaksi myös valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) kohta, jonka mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa liikelaitoksen toimitusjohtajan palkkauksen, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet.

9 §. *Toimitusjohtaja.* Pykälän *1 momentti* muutettaisiin siten, että pykälässä mainittuja osakeyhtiölain (624/2006) toimitusjohtajaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan, jos liikelaitoslaissa ei muuta säädettäisi. Täydennys olisi tarpeen, koska liikelaitoslaissa säädettäisiin ehdotuksen mukaisesti menettelystä, jossa valtiovarainministeriöltä pyydetäisiin lausunto ennen kuin liikelaitoksen hallitus päättäisi toimitusjohtajan palkkauksesta sekä luontoiseduista ja muista eduista.

7.3 Valtion virkaehtosopimuslaki

3 a §. Pykälän *1 momentin johdantokappaleen* viittaus valtion liikelaitoslakiin (627/1987) korjattaisiin kohdistumaan uudistettuun valtion liikelaitoslakiin.

5 §. Pykälän *2 momentin 4 kohdan* viittausta valtion liikelaitoslakiin korjattaisiin poistamalla viittaus vanhentuneeseen säädöskokoelmanumeroon.

Pykälän *4 momentin 4 kohdan* mukaan valtiovarainministeriö vahvistaisi valtion liikelaitoksen toimitusjohtajan palkkauksen, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet. Pykälän *4 momentin 4 kohta* esitettäisiin kumottavaksi, koska liikelaitoslain 9 §:n mukaan toimitusjohtajaan sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 6 luvun 17–20 §:ssä säädetään toimitusjohtajasta. Osakeyhtiölain 6 luvun 20 §:n 1 momentin mukaan hallitus valitsee toimitusjohtajan ja päättää hänen palkitsemisestaan. Kumottavaksi esitetty kohta on ristiriidassa osakeyhtiölain mukaisen menettelyn kanssa ja ei tulisi siten sovellettavaksi valtion liikelaitoksiin. Lisäksi pykälän *4 momentin* johtolauseen mukaan valtiovarainministeriön palkkojen vahvistamisoikeus koskee virkoja, ja valtion liikelaitoksen toimitusjohtaja ei ole valtion virkamieslain (750/1994) 1 §:n tarkoittama virka.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain ehdotetun 2 c §:n 1 momentin asetuksenantovaltuuden nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin ehdotetun lain 2 a ja 2 b §:ssä säädetystä kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa huomioon otettavista asioista.

Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää, että kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa olisi otettava huomioon muun muassa viraston tai laitoksen toiminnan taloudellisuus, tehokkuus ja tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen sekä tilatehokkuustavoitteiden toteutuminen. Vaikutukset tulisi arvioida toimitilan koko elinkaaren ajalta sekä koko valtiontalouden kannalta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää edellytyksistä, joiden täytyessä virasto tai laitos voisi vuokrata toimitilansa muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitokselta ilman tällaista arviointia.

Valtioneuvoston asetus sisältäisi myös kumottavissa hallinta-asetuksen säännöksissä olevia valtion toimitilavuokrausta koskevia ehtoja, kuten liikelaitoksen ja viraston tai laitoksen välisen

toimitilavuokrasopimuksen irtisanomisaikaa ja vuokrasopimus- ja toimitilatietojen toimittamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä.

Ehdotetun 2 c §:n 2 momentin valtionvarainministeriön määräyksenantovaltuuden nojalla annetussa Valtion vuokrakäsikirjassa määrättäisiin muun muassa vuokrien määräytymisperusteista. Valtiovarainministeriö myös hyväksyisi liikelaitosten toimitilavuokrauksen sopimuksissa käytettävät vakioehdot liikelaitoksen ehdotuksesta.

Valtion toimitilavuokrausta koskeva sääntely sisällytettäisiin kokonaisuudessaan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin ja sen nojalla annettaviin alemman asteisiin säännöksiin ja määräyksiin.

9 Voimaantulo

Lait on ehdotettu tulemaan voimaan 1.7.2022.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 34/2020 vp) viitataan perustuslain 84 §:n 4 momenttia edeltäneen hallitusmuodon sääntelyn perusteluihin, joiden 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). Lausunnossa todetaan myös, että jos tarkoituksena on, että liikelaitos voisi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, tästä on perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä säädettävä lailla.

Edellä olevaan viitaten tällä lakiehdotuksella säädettäisiin lain tasolla valtion sisäisestä toimitilavuokrauksesta sekä siihen liittyvästä valtion virastojen ja laitosten velvollisuudesta asioida ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitoksen kanssa hankkiessaan toimitiloja käyttöönsä. Vastaava asetustasoinen sääntely kumottiin 13.12.2021 voimaan tulleella hallinta-asetuksen muutoksella (1054/2021).

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävistä on säädetty 1.1.2021 voimaan tulleella Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetulla lailla. Perustuslakivaliokunta katsoi lain säätämisen yhteydessä, että Senaatti-konsernin tehtäviin sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä (PeVL 34/2020 vp–HE 31/2020 vp). Tällä lakiehdotuksella näihin tehtäviin ei esitetä sisällöllisiä muutoksia. Senaatti-konsernin liikelaitosten voimassa olevan lainsäädännön mukaisia tehtäviä tarkastellaan kuitenkin jäljempänä perustuslain 124 §:n julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 1/1998 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) perustuslain 124 §:n osalta korostanut sitä, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 50/2017 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:ssä säädetty palvelutehtävät, joita toteutetaan lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti hallintosopimuksin, vaikuttavat osaltaan asiakasvirastojen edellytyksiin hoitaa asianmukaisesti niille kuuluvia viranomaistehtäviä. Senaatti-konsernin liikelaitosten palvelutehtäviä on tämän vuoksi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Senaatti-konsernin liikelaitos vastaa asiakasviraston toimitilojen käytettävyydestä palvelusopimuksessa määritetyllä laatutasolla. Lisäksi rakennuksiin yleensä kohdistuvien viranomaisvaatimusten tai rakentamismääräysten muuttumisesta johtuvat toimenpiteet rakennusluvanvaraisen peruskorjauksen yhteydessä ovat liikelaitoksen vastuulla. Asiakasvirasto ja hallinnonalan ministeriö vastaavat siitä, että virastolla on käytössään riittävät taloudelliset resurssit toimitiloihin, niiden kunnossapitoon sekä asiakasviraston tarpeelliseksi katsomiin muutostöihin. Asiakasviraston toiminnan muutosten, tarpeiden tai toimintaan kohdistuvien viranomaisvaatimusten muuttumisesta johtuvat toimenpiteet tulevat maksettavaksi asiakasviraston resursseista.

Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. Hallintolain 66 §:n mukaan hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Hallintoriidan voivat panna vireille molemmat sopimusosapuolet.

Ehdotetun lain 2 b §:n 4 momentissa säädettäisiin menettelystä, jonka mukaan virastoa tai laitosta ohjaavan ministeriön tulisi pyytää toimitilavuokrausta koskevasta asiasta valtiovarainministeriön lausunto silloin, kun Senaatti-konsernin liikelaitos ja virasto tai laitos eivät olisi yksimielisiä asiasta. Valtiovarainministeriö arvioisi lausunnossaan Senaatti-konsernin liikelaitoksen lausunnon pohjalta 2 a ja 2 b §:ssä säädettyjen vuokraustoiminnan tavoitteiden täyttymistä. Jos kysymys olisi Puolustuskiinteistöjen toimialaan kuuluvasta toimitilaratkaisusta, valtiovarainministeriö neuvottelisi asiasta myös puolustusministeriön kanssa. Jos ohjaavat ministeriöt eivät saavuttaisi yksimielisyyttä, asia voitaisiin käsitellä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa sen mukaisesti, mitä raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävistä asioista määrätään valtioneuvoston määräyksessä, jonka jälkeen asia voitaisiin käsitellä valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa.

Myös mahdollista julkisten hallintotehtävien edelleen siirtämistä (subdelegointi) on arvioitava perustuslain 124 §:n asettamien rajoitusten mukaisesti. Subdelegointiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4). Senaatti-konsernin liikelaitokset eivät käytä alihankintaa silloin, kun kyse on niiden hoitamasta julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavasta tehtävästä. Alihankintaa käytetään esimerkiksi siivouspalveluiden ja muiden sellaisten palveluiden toteuttamiseen, joiden ei voida katsoa sisältyvän liikelaitosten julkisiksi hallintotehtäviksi luettaviin tehtäviin. Voimassa olevan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan sopimuksilla ei voida myöskään siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista Senaatti-konsernin liikelaitoksille.

Senaatti-konsernin liikelaitosten henkilöstö on työsuhteessa liikelaitokseen. Rikoslain virkariikoksia 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). Lisäksi sellaiseen

liikelaitoksen työntekijään, joka käyttää julkista valtaa, sovelletaan kokonaisuudessaan rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä. Liikelaitoksen työntekijä on siten julkista valtaa käyttäessään virkamies rikoslain mielessä. Liikelaitoksen toimitusjohtajaan sovelletaan liikelaitoslain 9 §:n 3 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä siten kuin niistä on säädetty rikoslaisissa julkisyhteisön työntekijöiden osalta. Lisäksi toimitusjohtajaan sovelletaan rikoslain 7–10 §:n säännöksiä (virka-aseman väärinkäyttäminen, törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ulkoistettua toimintaa valvottaisiin viranomaisen toimesta (PeVL 22/2013 vp). Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattamista turvaa osaltaan se, että esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piirissä ovat tuomioistuinten, muiden viranomaisten ja virkamiesten ohella myös muut julkista hallintotehtävää hoitavat tahot.

Ehdotetussa Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 c §:ssä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta ja valtiovarainministeriön määräyksenantovaltuudesta. Valtuussäännökset on pyritty laatimaan täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuus ei koske yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita sisältävää sääntelyä tai muuta sääntelyä, joka perustuslain mukaan kuuluisi lain alaan. Määräyksenantovaltuus koskee luonteeltaan teknisiä seikkoja, joilla ei ole oikeusvaikutuksia hallinnon ulkopuolisiin nähden. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden tai valtiovarainministeriön määräystenantovaltuuden ei arvioida olevan ongelmallisia perustuslain 80 §:n kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) 5 §:n 1 ja 2 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 2 a–2 c § seuraavasti:

2 a §

Toimitilavuokrauksen tavoitteet

Kun Senaatti-konsernin liikelaitos hankkii ja luovuttaa toimitiloja valtion virastolle tai laitokselle (*toimitilavuokraus*), liikelaitoksen toiminnan tavoitteena on valtion kokonaisuus, jota tarkasteltaessa otetaan huomioon toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset.

2 b §

Toimitilavuokraus

Valtion viraston ja laitoksen tulee vuokrata tarvitsemansa toimitilat Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista.

Senaatti-konsernin liikelaitos ja valtion virasto tai laitos saavat 1 momentissa säädetystä poiketen sopia, että Senaatti-konsernin liikelaitos hankkii tarvittavan toimitilan hallintaansa ja vuokraa sen viraston tai laitoksen käyttöön, jos tämä on kokonaistaloudellisesti edullista.

Valtion virasto tai laitos voi 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen vuokrata toimitilansa muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitokselta, jos Senaatti-konsernin liikelaitos on antanut virastolle tai laitokselle lausunnon siitä, että tämä on kokonaistaloudellisesti edullista.

Jos Senaatti-konsernin liikelaitos ja virasto tai laitos eivät ole yksimielisiä 2 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä, virastoa tai laitosta ohjaava ministeriö pyytää asiasta valtiovarainministeriön lausunnon. Jos kysymys on Puolustuskiinteistöjen toimialaan kuuluvasta virastosta tai laitoksesta, valtiovarainministeriö neuvottelee asiasta myös puolustusministeriön kanssa.

2 c §

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 a ja 2 b §:ssä säädetyn kokonaistaloudellisuuden arvioinnista sekä niistä edellytyksistä, joilla toimitila voidaan vuokrata ilman tällaista arviointia. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää myös toimitilavuokrauksessa noudatettavasta vuokrasopimuksen irtisanomisajasta, vuokrasopimus- ja toimitilatie-tojen toimittamisesta valtiovarainministeriölle tai sen määräämälle toimijalle, Senaatti-konsernin liikelaitoksen oikeudesta periä se investoinnin osa, joka on vuokrasopimuksen irtisanomishetkellä maksamatta ja jota ei voida hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa, viraston ja lai-

toksen oikeudesta vuokrata toimitila toiselle virastolle tai laitokselle sekä maksusta, jonka Senaatti-konsernin liikelaitos perii virastolta tai laitokselta edelleenvuokrausta koskevan sopimuksen voimassaolon ajan vuosittain edelleenvuokrauksen hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

Valtiovarainministeriö voi antaa määräyksiä toimitilavuokrauksessa noudatettavista vuokrasopimuksen ehtoista sekä vuokrien laskentaperusteista. Valtiovarainministeriö hyväksyy Senaatti-konsernin liikelaitoksen ehdotuksesta liikelaitoksen toimitilavuokrauksen vuokrasopimuksissa käytettävät vakioehdot.

5 §

Kirjanpito, tilinpäätös ja talous

Senaatti-kiinteistöt vastaa liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen laatimisesta. Tilinpäätöksen laatimisesta säädetään liikelaitoslain 12 §:ssä.

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 liikelaitoslain 12 §:ssä säädetyllä tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

valtion liikelaitoksista annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 8 §:n 2 momentin 4 kohta ja 9 §:n 1 momentti seuraavasti:

8 §

Hallituksen tehtävät

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

4) valita ja erottaa toimitusjohtaja, päättää toimitusjohtajan palkkauksesta, luontoiseduista ja muista taloudellisista eduista; ennen toimitusjohtajan palkkauksen, luontoisetuihin ja muuhun taloudelliseen etuuteen liittyvän asian käsittelyä liikelaitoksen hallituksen on hankittava asiasta valtiovarainministeriön lausunto;

9 §

Toimitusjohtaja

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

valtion virkaehtosopimuslain 3 a ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 3 a §:n 1 momentin johdantokappale sekä 5 §:n 2 momentin 4 kohta ja 4 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 3 a §:n 1 momentin johdantokappale laissa 284/1993 sekä 5 §:n 2 momentin 4 kohta laissa 371/2005 ja 4 momentti laissa 1549/2011, seuraavasti:

3 a §

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1062/2010) tarkoitetun liikelaitoksen virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskevissa asioissa työnantajaa edustavina neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat:

5 §

Virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä, voi:

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettu liikelaitos määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista.

Valtiovarainministeriö vahvistaa seuraavien virkojen palkkaukset, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet:

- 1) 2 §:n 4 momentissa tarkoitettu työnantajavirka, jos se eritellään valtion talousarviossa;
- 2) ministeriön osastopäällikön sekä tätä virka-asemaltaan vastaava ja ylempi ministeriön virka;
- 3) yleiseltä merkitykseltään 2 kohdassa tarkoitettuun virkaan rinnastettava välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön virka; viroista, joiden ei voida katsoa rinnastuvan 2 kohdassa tarkoitettuihin virkoihin, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

HE 53/2022 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 21.4.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

1.

Laki

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) 5 §:n 1 ja 2 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 2 a–2 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 a §

Toimitilavuokrauksen periaatteet

Kun Senaatti-konsernin liikelaitos hankkii ja luovuttaa toimitiloja valtion virastolle tai laitokselle (toimitilavuokraus), liikelaitoksen toiminnan tavoitteena on valtion kokonaisuus, jota tarkasteltaessa otetaan huomioon toiminnan kokonaistaloudelliset vaikutukset.

2 b §

Toimitilavuokraus

Valtion viraston ja laitoksen tulee vuokrata tarvitsemansa toimitilat Senaatti-konsernin liikelaitoksen hallinnassa olevista toimitiloista.

Senaatti-konsernin liikelaitos ja valtion virasto tai laitos saavat 1 momentissa säädetyistä poiketen sopia, että Senaatti-konsernin liikelaitos hankkii tarvittavan toimitilan hallintaansa ja vuokraa sen viraston tai laitoksen käyttöön, jos tämä on kokonaistaloudellisesti edullista.

Valtion virasto tai laitos voi 1 ja 2 momentissa säädetyistä poiketen vuokrata toimitilansa muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitokselta, jos Senaatti-konsernin liikelaitos on antanut virastolle tai laitokselle lausunnon siitä, että tämä on kokonaistaloudellisesti edullista.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Jos Senaatti-konsernin liikelaitos ja virasto tai laitos eivät ole yksimielisiä 2 ja 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä, virastoa tai laitosta ohjaava ministeriö pyytää asiasta valtiovarainministeriön lausunnon. Jos kysymys on Puolustuskiinteistöjen toimialaan kuuluvasta virastosta tai laitoksesta, valtiovarainministeriö neuvottelee asiasta myös puolustusministeriön kanssa.

2 c §

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 a ja 2 b §:ssä säädetyn kokonaistaloudellisuuden arvioinnista sekä niistä edellytyksistä, joilla toimitila voidaan vuokrata ilman tällaista arviointia. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää myös toimitilavuokrauksessa noudatettavasta vuokrasopimuksen irtisanomisajasta, vuokrasopimus- ja toimitilatietojen toimittamisesta valtiovarainministeriölle tai sen määräämälle toimijalle, Senaatti-konsernin liikelaitoksen oikeudesta periä se investoinnin osa, joka on vuokrasopimuksen irtisanomishetkellä maksamatta ja jota ei voida hyödyntää kohdetta edelleen vuokrattaessa, viraston ja laitoksen oikeudesta vuokrata toimitila toiselle virastolle tai laitokselle sekä maksusta, jonka Senaatti-konsernin liikelaitos perii virastolta tai laitokselta edelleenvuokrausta koskevan sopimuksen voimassaolon ajan vuosittain edelleenvuokrauksen hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

Valtiovarainministeriö voi antaa määräyksiä toimitilavuokrauksessa noudatettavista vuokrasopimuksen ehdoista sekä vuokrien laskentaperusteista. Valtiovarainministeriö hyväksyy Senaatti-konsernin liikelaitoksen ehdotuksesta liikelaitoksen toimitilavuokrauksen vuokrasopimuksissa käytettävät vakioehdot.

5 §

Kirjanpito, tilinpäätös ja talous

5 §

Kirjanpito, tilinpäätös ja talous

Voimassa oleva laki

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

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

Ehdotus

Senaatti-kiinteistöt vastaa liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen laatimisesta. Tilinpäätöksen laatimisesta säädetään liikelaitoslain 12 §:ssä.

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 liikelaitoslain 12 §:ssä säädetyllä tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

valtion liikelaitoksista annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 8 §:n 2 momentin 4 kohta ja 9 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

8 §

Hallituksen tehtävät

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

4) valita ja erottaa toimitusjohtaja;

Ehdotus

8 §

Hallituksen tehtävät

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

4) valita ja erottaa toimitusjohtaja, päättää toimitusjohtajan palkkauksesta, luontoiseduista ja muista taloudellisista eduista; ennen toimitusjohtajan palkkauksen, luontoisetuihin ja muuhun taloudelliseen etuuteen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

liittyvän asian käsittelyä liikelaitoksen hallituksen on hankittava asiasta valtiovarainministeriön lausunto;

9 §

Toimitusjohtaja

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

9 §

Toimitusjohtaja

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

valtion virkaehtosopimuslain 3 a ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 3 a §:n 1 momentin johdantokappale, sekä 5 §:n 2 momentin 4 kohta ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 a §:n 1 momentin johdantokappale laissa 284/1993 sekä 5 §:n 2 momentin 4 kohta laissa 371/2005 ja 4 momentti laissa 1549/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 a §

Asetuksella voidaan säätää, että valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitettujen liikelaitoksen virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeissa asioissa työnantajan

3 a §

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1062/2010) tarkoitettujen liikelaitoksen virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeissa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

edustavina neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat:

asioissa työnantajaa edustavina neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat:

5 §

5 §

Virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä, voi:

Virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommiksi määräämättä, mutta virkaehtosopimuksen muutoin estämättä, voi:

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1185/2002) tarkoitettu liikelaitos määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista.

4) valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettu liikelaitos määrätä virkamiestensä palvelussuhteen ehdoista.

Valtiovarainministeriö vahvistaa seuraavien virkojen palkkaukset, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet:

Valtiovarainministeriö vahvistaa seuraavien virkojen palkkaukset, luontoisedut ja muut taloudelliset etuudet:

1) 2 §:n 4 momentissa tarkoitettu työnantajavirka, jos se eritellään valtion talousarviossa;

1) 2 §:n 4 momentissa tarkoitettu työnantajavirka, jos se eritellään valtion talousarviossa;

2) ministeriön osastopäällikön sekä tätä virka-asemaltaan vastaava ja ylempi ministeriön virka;

2) ministeriön osastopäällikön sekä tätä virka-asemaltaan vastaava ja ylempi ministeriön virka;

3) yleiseltä merkitykseltään 2 kohdassa tarkoitettuun virkaan rinnastettava välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön virka; viroista, joiden ei voida katsoa rinnastuvan 2 kohdassa tarkoitettuihin virkoihin, säädetään valtioneuvoston asetuksella;

3) yleiseltä merkitykseltään 2 kohdassa tarkoitettuun virkaan rinnastettava välittömästi ministeriön alaisen viraston päällikön virka; viroista, joiden ei voida katsoa rinnastuvan 2 kohdassa tarkoitettuihin virkoihin, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

4) valtion liikelaitoksen toimitusjohtaja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .