

5.2.2020

EOAK/279/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI SENAATTI-KIINTEISTÖISTÄ JA PUOLUSTUSKIINTEISTÖISTÄ SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAIKSI**

### **1. Yleistä**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta. Esitän pyydettyinä lausuntonani seuraavaa:

Pidän aiheellisena, että valtion kiinteistöomaisuuden hallinnasta vastaavien liikelaitosten toiminnasta säädetään luonnostelluin tavoin entistä kattavammin laissa. Erillisen Puolustuskiinteistöliikelaitoksen perustamisen suhteen minulla ei ole huomautettavaa. Järjestelyllä saavutettujen hallituksen esityksen luonnoksessa selostettuja etuja.

Lainsäädäntöhankkeen jatkovalmistelussa on nähdäkseni aiheellista tutustua myös niihin Senaatti-kiinteistöjen oikeudellista asemaa koskeviin havaintoihin ja kysymyksiin, jotka on esitetty valtiovarainministeriölle 7.1.2020 osoittamassani lausunto- ja selvityspyynnössä [EOAK/6870/2019](#).

### **2. Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä**

#### *1 § Hallinnollinen asema*

Valtion liikelaitoksista annetussa laissa (liikelaitoslaki) ei ole säädetty tytärliikelaitoksista, emoliikelaitoksista tai liikelaitoskonsernista, eikä niitä koskevia säännöksiä ehdoteta hallituksen esityksen luonnoksessakaan otettaviksi liikelaitoslakiin. Sen sijaan liikelaitosten konsernirakenteista ehdotetaan säädettäväksi uudessa erityislaissa. Koska kysymys on merkittävistä liikelaitosjärjestelmää yleisesti koskevista rakenteellisista uutuuksista, konsernirakenteista säätäminen saattaisi erityislain sijasta, tai sen ohella, kuulua liikelaitoksia yleisesti koskevaan liikelaitoslakiin. Nyt luonnosteltu konsernimalli saattaa tulevaisuudessa yleistyä. Liikelaitosjärjestelmän perusteita koskevat säännökset voisi siksi olla luontevaa sisällyttää liikelaitoksia koskevaan yleislakiin.

Suomen hallitusmuodon perusrakenteisiin kuuluvan parlamentaarisen ministerivastuun ja ministeriöille määriteltyjen hallinnonalojen kannalta saattaa olla ongelmallista, mikäli puolustusministeriön hallinnonalalle kuuluvat maanpuolustukseen käytettäviin kiinteistöihin liittyvät kysymykset viime kädessä kuuluvat valtiovarainministeriön ohjauksvallan piiriin. Oikeudellisen ja poliittisen vastuun kohdentaminen oikeaan ministeriöön ja ministeriin saattaa tytärliikelaitoksen hallinnassa olevien kiinteistöjen kuntoon liittyvissä ongelmatapauksissa olla tällaisessa järjestyksessä hankalaa. Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöt olisi lähtökohtaisesti puolustusministeriön hallinnonalalla ja siten puolustusministeriön ohjauksessa. Valtiovarainministeriön ohjaukselta ei tällöin toteutuisi samalla tavalla kuin tytärliikelaitosmallissa, mikä saattaisi selkeyttää vastuukysymyksiä.

### 3. Valtion liikelaitoksista annettu laki

#### 1 § Lain soveltamisala ja tarkoitus

Hallituksen esityksen luonnoksen 1 §:n mukaan lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen (liikelaitos).

Oikeudellisessa tarkastelussa liiketoiminnan käsitettä arvioidaan yleensä arvonlisäverolain sääntämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ([HE 88/1993](#) vp, s. 17) lueteltujen liiketoiminnan kriteerien perusteella. Liiketoiminnan harjoittamisena pidetään yleensä ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, jatkuvaa, ulospäin suuntautuvaa ja itsenäistä toimintaa, johon sisältyy tavanomainen yrittäjäriski.

Senaatti-kiinteistöjen tai sen ehdotetun tytärliikelaitoksen toimintaan ei sisälly tavanomaista yrittäjäriskiä eikä toiminta suuntaudu ulospäin kuin ”vain vähäisessä määrin” kuten luonnostellussa lain 3 §:n 1 momentissa on todettu. Senaatti-kiinteistöt ei voi mennä konkurssiin eikä sillä ole valtioasiakkaiden maksukykyyn liittyviä tai muitakaan vuokralaisina olevien virastojen toimintaan liittyviä riskejä.

Lainsäädännössä ei ole sinänsä poikkeuksellista, että tietty oikeudellinen käsite, kuten tässä tapauksessa ”liiketoiminnan harjoittaminen”, on sidoksissa asiayhteyteensä ja että sille annettu merkityssisältö voi sen vuoksi jossain määrin vaihdella eri aloja koskevissa säännöstoissa (ks. problematiikasta yleisesti esim. [KKO 2004:46](#), kohta 9). Mikäli liiketoiminnan käsite liikelaitoslaissa poikkeaa muusta lainsäädännöstä, olisi valitun ratkaisun sisältöä ja syitä lainkohdan perusteluissa kuitenkin aihetta avata.

#### 3 § Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Ehdotetun säännöksen, kuten nykyisenkin lain mukaan, liikelaitoksen on toimittava ”liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti”. Tämänkään ilmaisun sisältöä ei ole hallituksen esitysluonnoksessa, kuten ei nykyisenkään lain esitöissä, kovinkaan laajasti avattu. Myöskään ilmaisun osittain jännitteistä suhdetta velvollisuuteen huolehtia valtion kiinteistöomaisuudesta ei ole esitöissä käsitelty.

Hallituksen esityksen luonnoksen kohdassa 3.2.1 mainitaan liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisesta seuraavaa:

*”Valtion liikelaitoksen asiakaspiiri ja palvelut määritellään liikelaitoslaissa. Palvelut myydään liiketoiminnalle tyypillisiä ja tavanomaisia palveluiden myyntisopimuksia kuten esim. vuokrasopimuksia hyödyntäen, vaikka kyse onkin valtion virastojen ja laitosten kohdalla saman oikeushenkilön sisällä tapahtuvasta oikeustoimista<sup>1</sup>. Tämä lähtökohta on osa liikelaitoksen liiketaloudellisia toimintaperiaatteita.”*

*”Liikelaitosmuodossa toimintaa ei ole tarkoitettu lähtökohtaisesti harjoitettavaksi markkinoilla.”*

Luonnosteltujen liikelaitoslain 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan:

*”Valtioasiakkaiden osalta hinnoittelussa voitaisiin noudattaa kulloinkin liikelaitoksen toiminnan tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta toimivinta hinnoittelutapaa. Palveluiden hinnoittelu kaikissa tapauksissa tulee olla sellainen, että liikelaitos kykenee kattamaan liiketoimin-*

---

<sup>1</sup> ”Oikeustoimi” ja ”sopimus” saattavat yksityisoikeuteen viittaavina ilmaisuina tässä yhteydessä olla jossain määrin harhaanjohtavia.

*tansa kustannukset täysimääräisesti, sisältäen esim. liiketoiminnan poistot sekä palauttamaan valtion talousarvioon kulloinkin omistajapoliittisesti linjattavan pääoman tuoton.”*

Hallituksen esityksen luonnoksen tältä osin niukoista perusteluista voitaneen päätellä, että sopimuksiksi otsikoitujen asiakirjojen käyttö asiakassuhteissa nähdään olennaisena osana liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista silloinkin, kun kysymys ei ole markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta vaan valtion sisäisestä toiminnasta.

Sanan normaalimerkityksessä liiketaloudellisten periaatteiden noudattaminen tarkoittanee ainakin liikelaitoksen kulujen minimointia ja tuottojen maksimointia sekä sijoitetulle pääomalle määriteltäviä tuottovaatimusta ja siis taloudellisen hyödyn tavoittelua. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimittaessa sekä vuokralaisella että vuokranantajalla on normaalisti omat taloudellisesti intressinsä, joiden tasapaino saavutetaan vapaaehtoisissa vuokrasopimusneuvotteluissa. Neuvotteluissa kummallakin osapuolella on yleensä oikeus vetäytyä sopimuksen tekemisestä, mikäli yhteisymmärrystä ei saavuteta. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimiminen ja monopoliasema eivät yleensä kuulu yhteen.

Valtioasiakkaiden sopimusten sisällöstä on hallituksen esityksen luonnoksessa todettu edellä todetuin tavoin vain se, että valtioasiakkaan on maksettava käyttöönsä saamista tiloista niin paljon kuin kulloinkin on liikelaitoksen tuloksen kannalta tarkoituksenmukaista. Kun Senaatti-kiinteistöt ja sen tuleva tytärliikelaitos toimivat valtioasiakkaisiinsa nähden määräävässä monopoliasemassa, edellä todettu lähtökohta ei nähdäkseen välttämättä osoita liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti määräytyvää luontevaa tasapainoa liikelaitoksen ja valtioasiakkaan taloudellisten intressien välillä. Senaatti-kiinteistöt vuokraa valtion omaisuutta valtiolle ilman luottotappion riskiä ehdoilla, jotka automaattisesti johtavat liikelaitoksen kannalta liiketaloudellisesti hyvään lopputulokseen.

Lähes kaikki vuokrasopimusten ehdot ovat normaalissa liiketoiminnassa neuvoteltavissa ja vapaasti sovittavissa. Liiketaloudellisiin periaatteisiin ei sisälly mekanismeja, joka siirtäisi esimerkiksi tietyntyyppiset remonttikulut suoraan vuokraan. Kilpailutilanteessa vuokranantajan on usein joustettava tuottotavoitteistaan, jos ylipäättänsä haluaa saada tai pitää vuokralaisen. Keskeinen seikka vuokrasopimusta tehtäessä on arvio vuokralaisen vakavaraisuudesta ja luottokelpoisuudesta vuokrasuhteen kestäessä. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimittaessa tuotto (vuokrataso) ja riski (maksukyvyttömyyden todennäköisyys) korreloivat.

Kun sopimuksiksi otsikoitujen asiakirjojen käyttö nähdään hallituksen esityksen luonnoksessa (kohta 3.2.1) esitetyin tavoin keskeisenä osana liikelaitoslaisissa tarkoitettua liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista, olisi luontevaa, että liiketaloudellisten periaatteiden sisältöä lain esitöissä sopimusten käyttöön liittyen avattaisiin. Mahdollisesti lain perusteluissa voitaisiin läheteä siitä, että liiketaloudellisia periaatteita noudatettaisiin myös in house -asiakassuhteissa siten, että niissäkin otettaisiin huomioon myös vuokralaisen taloudelliset intressit ja luottotappion riskin puuttuminen vastaavien periaatteiden mukaisesti kuin markkinaehtoisessa liiketoiminnassa.

Vuokrasopimuksiksi otsikoitujen valtion sisäisten asiakirjojen käyttöä tai niiden sisällön määräytymisen perusteita ei mainita nykyisessä tai luonnostellussa liikelaitoslaisissa edes vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain ([1226/2013](#)) 12 §:ssä tai valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain ([179/2019](#)) 8 §:ssä. Tämä puute olisi korjattavissa nyt kysymyksessä olevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä lisäämällä liikelaitoslakiin sopimusten käyttöä koskeva säännös.

Samalla voitaisiin säätää, että in house -sopimuksissa noudatettaisiin soveltuvin osin liikehuoneiston vuokrauksesta annetun lain ([482/1995](#)) tai maanvuokralain ([258/1966](#)) säännöksiä.

Tämä korostaisi osaltaan liiketaloudellisten periaatteiden noudattamista liikelaitoksen toiminnassa sekä turvaisi vuokralaisen asemaa esimerkiksi tilanteissa, joissa osa vuokrauksen kohteesta ei ole sisäilmaongelmien tai muun syyn johdosta vuokralaisen käytössä.

Mikäli liikelaitoslakiin lisättäisiin maininta in house -sopimusten käytöstä, olisi luontevaa lisätä lakiin samalla maininta myös siitä, missä sopimuksista johtuvat erimielisyydet ratkaistaan. Kun in house -toiminnassa muutenkin jäljitellään yksityisoikeudellisia oikeussuhteita, myös perustelujen erimielisyyksien mahdollisuus ja riitojen ratkaisumalli olisi syytä lainvalmistelussa määritellä.

Suojeltujen kulttuurirakennusten omistamisessa liikelaitoksen velvollisuus yhtäältä noudattaa liiketaloudellisia periaatteita ja toisaalta velvollisuus huolehtia valtion kiinteistöomaisuudesta saattaa olla vaikeaa sovittaa yhteen. Suojeltujen arvorakennusten omistaminenhan on harvoin liiketaloudellisesti kannattavaa. Senaatti-kiinteistöt hakeekin esim. [Aleksanterin teatterille](#) ostajaa, jolla on ”kyky ja resurssit teatterin kunnostukseen”.

Lakiin tai ainakin hallituksen esityksen perusteluihin olisi käsitykseni mukaan aiheellista sisällyttää jonkinlaisia suuntaviivoja siitä, miten liiketaloudellisia periaatteita tulisi soveltaa suojeltujen arvorakennusten omistamisessa ja liikelaitosten toiminnassa ylipäätänsä. Ei liene tarkoitus, että valtio liiketaloudellisiin periaatteisiin tukeutuen hankkiutuu eroon kaikista kallishoitoisten arvorakennusten omistuksistaan. Vaikka valtion kiinteistöomaisuuden luovuttamisesta on säädetty erikseen, vaatimus liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisesta liittyy tarkastelun tältä osin myös liikelaitoslakiin, jonka muuttamisesta nyt on kysymys.