HE 31/2020 vp

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

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

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

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1
PERUSTELUT 4
1 Asian tausta ja valmistelu 4
2 Nykytila ja sen arviointi 5
2.1 Valtion kiinteistövarallisuuden omistaminen ja hallinta 5
2.2 Puolustushallinnon käytössä oleva kiinteistöomaisuus 5
2.3 Puolustushallinnon tilahallinnan kuvaus 6
2.3.1 Toimijat ja niiden roolit 6
2.3.1.1 Eduskunta ja valtioneuvosto 6
2.3.1.2 Ministeriöt 7
2.3.1.3 Tilojen ja niihin liittyvien palveluiden tarjoajat 7
2.3.1.4 Puolustusvoimat tilojen käyttäjänä 8
2.3.1.5 Metsähallituksen rooli puolustusvoimien kiinteistöpalveluiden tuottajana 9
2.3.2 Puolustusvoimien vuokramalli 9
2.4 Muutokset turvallisuustilanteessa 9
2.5 Liikelaitoksen hallinnosta liikelaitoslain kehittämistarpeiden näkökulmasta 11
3 Kilpailuneutraliteetti valtion liikelaitoksessa 12
3.1 Valtiontukisääntelystä 12
3.2 Valtion liikelaitokset 14
3.2.1 Liikelaitos valtion palvelukeskuksena 14
3.2.2 Valtion palvelukeskusten asiakaspiirien määritelmät 15
3.2.3 Senaatti-kiinteistöjen asema ja asiakaspiiri 15
3.2.4 Palveluiden hinnoittelu liikelaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä 17
3.2.5 Markkinoille suuntautuvan myynnin vaikutukset liikelaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä 18
4 Tavoitteet 18
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 20
5.1 Keskeiset ehdotukset 20
5.1.1 Puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointi 20
5.1.2 Henkilöstön asema 21
5.1.3 Yleiset liikelaitoslain kehittämistarpeet 21
5.2 Pääasialliset vaikutukset 23
5.2.1 Taloudelliset vaikutukset 23
5.2.2 Vaikutukset henkilöstön asemaan 24
5.2.3 Muut vaikutukset 25
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot 26
6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 26
6.1.1 Nykytilan säilyttäminen 26
6.1.2 Keskitetty virastomalli 27
6.1.3 Puolustuskiinteistöjen yhtiöittäminen 27
6.1.4 Itsenäinen liikelaitos 28
6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot 29
6.2.1 Ruotsi 29
6.2.2 Norja 29

6.2.3 Tanska 30
6.2.4 Hollanti 30
6.2.5 Baltian maat 31
7 Lausuntopalaute 32
8 Säännöskohtaiset perustelut 33
8.1 Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 33
8.2 Laki valtion liikelaitoksista 41
8.3 Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta 46
8.4 Sähkömarkkinalaki 46
8.5 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 47
9 Lakia alemman asteinen sääntely 47
10 Voimaantulo 47
11 Toimeenpano ja seuranta 47
12 Suhde muihin esityksiin 48
13 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 48
LAKIEHDOTUKSET 52
1. Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä 52
2. Laki valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta 56
3. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta 59
4. Laki sähkömarkkinalain 2 §:n muuttamisesta 60
5. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 §:n muuttamisesta 61
LIITE 62
RINNAKKAISTEKSTIT 62
2. Laki valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta 62
3. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta 66
4. Laki sähkömarkkinalain 2 §:n muuttamisesta 67
5. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 §:n muuttamisesta 68

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmää uudistetaan paremmin puolustushallinnon tarpeita palvelevaksi. Senaatti-kiinteistöille perustetaan tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöt, joka vastaa puolustushallinnon erityistarpeista muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Puolustuskiinteistöjen velvoitteista säädetään lailla. Tavoitteena on linjauksen mukaan vähentää myös toimitilakustannusten nousua.

Jatkossa valtion rakennettu kiinteistövarallisuus olisi keskitetty kahteen liikelaitosorganisaatioon: Nykyiseen Senaatti-kiinteistöt -liikelaitokseen ja sille perustettavaan uuteen tytärliikelaitoksena toimivaan Puolustuskiinteistöihin. Yhdessä nämä muodostaisivat Senaatti-konsernin. Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva ja Puolustusvoimien käyttämä kiinteistövarallisuus siirrettäisiin Puolustuskiinteistöihin. Samalla tätä omaisuutta nykyisin hoitavan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta siirrettäisiin valtaosin Puolustuskiinteistöihin ja joiltain osin Senaatti-kiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt vastaisi jatkossa valtion muiden tila-asiakkaiden palveluista.

Hallituksen esityksellä toimeenpannaan hallitusohjelmaan kirjattuja linjauksia puolustushallinnon kiinteistöjärjestelmän uudistamisesta.

Lainvalmistelua varten valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö ovat asettaneet työryhmän (VM135:00/2019, VN/10445/2019), jossa ovat molempien ministeriöiden edustajat sekä Puolustusvoimien edustaja. Lisäksi työryhmä on täydentänyt itse kokoonpanoa pysyvillä asiantuntijoilla valtiovarainministeriöstä, Puolustusvoimista, Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta ja Senaatti-kiinteistöistä. Valmistelun yhteydessä on myös kuultu työ- ja elinkeinoministeriötä kilpailuneutraliteettiin liittyvien kysymysten osalta.

Puolustuskiinteistöjen kokonaisuudistusta koskien valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö ovat asettaneet hankkeen (VM104:00/2019, VN/10467/2019). Valmistelua ohjaamaan ja koordinoimaan on asetettu ohjausryhmä sekä hanketoimisto. Hanketoimistossa ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, Puolustusvoimat, Puolustushallinnon rakennuslaitos ja Senaatti-kiinteistöt. Ohjausryhmässä edustettuina ovat olleet valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö sekä Puolustusvoimat. Valmistelutyötä tekemään on organisoitu myös hanketoimiston alaisuudessa toimivat projektiryhmät. Projektiryhmissä on edustettuina laajasti kaikki yllä mainitut organisaatiot ja kaiken kaikkiaan koko hankkeessa on mukana nimettyinä edustajina yli 80 henkilöä. Henkilöstöä koskevien asioiden osalta henkilöstön edustajille on pidetty kuulemistilaisuus hanketoimiston toimesta, jonka lisäksi valtion pääsopijajärjestöt ovat saaneet osoittaa henkilöstöasioita käsittelevään projektiryhmään kukin oman edustajansa. Hankkeen ohjausryhmä ja hanketoimisto tekevät yhteistyötä säädösvalmistelutyöryhmän kanssa.

Hanke ja siihen liittyvät säädösmuutokset vaikuttavat Puolustushallinnon rakennuslaitoksen, jäljempänä *Rakennuslaitos*, ja Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöön ja heidän tehtäviinsä hallinnonalan rajat ylittävästi. Tämän johdosta valtiovarainministeriö on asettanut poikkihallinnollisen yhteistyöryhmän yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) 6 luvun mukaisesti (VM137:00/2019, VN/10438/2019). Ryhmässä edustettuina ovat olleet ao. ministeriöt sekä valtion henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt Julkisalan kou-

lutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Ammattiliitto Pro ry. Lisäksi ryhmässä ovat olleet mukana Puolustusvoimien, Rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen edustajat.

Hallituksen esityksen tausta-aineisto on saatavilla osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella VM135:00/2019.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Valtion kiinteistövarallisuuden omistaminen ja hallinta

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010), jäljempänä *liikelaitoslaki tai yleislaki,* 2 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöt-liikelaitoksen tehtäviin kuuluu tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluita (valtion) virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen valtion kiinteistöstrategiasta 21.12.2010. Valtion kiinteistöstrategialla ohjataan valtion kiinteistöjen omistamista. Pääosa valtion omistuksista on keskitetty rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa- ja vesialueiden osalta Metsähallitukselle.

Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen lisäksi vain valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (242/2015, jäljempänä *hallinta-asetus*) 3 §:n mukaisilla valtion haltijavirastoilla saa olla hallinnassaan pysyvästi valtion kiinteistövarallisuutta. Merkittäviä valtion kiinteän omaisuuden haltijoita ovat Väylävirasto (Väylä) liikenneinfrastruktuurin osalta sekä ulkoministeriö Suomen valtion ulkomailla omistaman kiinteistövarallisuuden osalta.

Omistajahallinnan kokoaminen liikelaitoksiin on toteutettu puolustushallinnon osalta vuoden 2003 alussa. Valtion kiinteistöjen omistajahallinnan keskittäminen liikelaitoksiin on perustunut valtion kiinteistöstrategian linjauksiin ja valtion kiinteistöhallinnosta annettuihin säädöksiin.

Valtion työympäristöjen ja toimitilojen käyttöä ohjataan valtioneuvoston periaatepäätöksellä valtion toimitilastrategiasta 18.12.2014. Valtiolla on ollut käytössä vuokrajärjestelmä vuodesta 1995 alkaen. Nykyinen vuokrajärjestelmä tuli voimaan vuoden 2016 alusta. Valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamiseen ja valtion vuokrajärjestelmään liittyvät säännökset on kirjattu hallinta-asetukseen. Vuokrajärjestelmää koskevat linjaukset sisältyvät valtioneuvoston kiinteistö- ja toimitilastrategioihin ja tarkemmat vuokran määräytymisperusteet sisältyvät valtiovarainministeriön määräyksenä (10.12.2019) annettuun valtion vuokrakäsikirjaan. Vuokrajärjestelmässä lähtökohtana on Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen välisiin kokonaisvuokrasopimuksiin perustuva omakustannusperusteinen vuokraustoiminta, jossa kokonaisvuokra muodostuu pääoma-osuudesta ja ylläpito-osuudesta. Senaatti-kiinteistöjen ja puolustusvoimien välillä on tästä poiketen nykyään käytössä pääomavuokramalli, jossa vuokralainen itse vastaa kiinteistöjen ylläpidosta ja niiden kustannuksista.

2.2 Puolustushallinnon käytössä oleva kiinteistöomaisuus

Puolustusministeriö vastaa puolustushallinnon tilahallinnan tulosohjauksesta ja strategisesta suunnittelusta. Puolustusministeriön lisäksi puolustushallinnon tilahallintaan osallistuvat Puolustusvoimat vuokralaisena, Senaatti-kiinteistöt vuokranantajana ja Rakennuslaitos ylläpitopalvelun järjestäjänä ja asiantuntijaorganisaationa Puolustusvoimille.

Puolustusvoimien käytössä on noin 2,8 miljoonaa neliömetriä toimitiloja. Käytössä olevien tilojen kustannukset jakautuvat nykyisellään Senaatti-kiinteistöille maksettaviin vuokrakustannuksiin, Rakennuslaitokselle maksettaviin ylläpitokustannuksiin ja valtion ulkopuolisille toimijoille maksettuihin vuokra- ja käyttökustannuksiin. Toimitilojen kokonaiskustannukset Puolustusvoimille vuonna 2018 olivat noin 268 miljoonaa euroa. Näistä pääomavuokrakustannuksia Senaatti-kiinteistöille oli noin 152 miljoonaa euroa ja ylläpitokustannuksia Rakennuslaitokselle noin 104 miljoonaa euroa sekä muita vuokrakustannuksia Metsähallitukselta ja ulkopuolisilta vuokranantajilta vuokratuista kohteista noin 12 miljoonaa euroa.

Puolustusvoimien kiinteistöjen osalta kyse on huomattavasta valtion omaisuuserästä, jonka kirjanpitoarvo on noin 1,1 miljardia euroa. Vuosina 2002–2003 tehdyssä omaisuuden hallinnansiirrossa Puolustusvoimilta Senaatti-kiinteistöille omaisuuden käyväksi arvoksi määriteltiin yhteensä noin miljardi euroa. Siirron jälkeen Senaatti-kiinteistöt on investoinut puolustuskiinteistöihin yli 1,6 miljardia euroa.

Käytössä olevan pääomavuokramallin mukaisesti vuokralainen eli Puolustusvoimat on vastannut vuokraamiensa kohteiden ylläpidosta (hoito, huolto ja vuosikorjaukset), vuokranantajan eli Senaatti-kiinteistöjen vastatessa kohteiden peruskorjauksista ja uudisinvestoinneista. Malli arvioitiin vuosien 2000–2003 aikana toteutetun kiinteistöjärjestelyn yhteydessä puolustusvoimien käyttämien kohteiden osalta tarkoituksenmukaisimmaksi tavaksi järjestää kiinteistönpito. Puolustusvoimat on ostanut ylläpitoon liittyvät työt Rakennuslaitokselta palvelusopimuksella.

Tämä kahdelle taholle hajautunut kiinteistöjen hoitomalli ei ole tuottanut Puolustusvoimia riittävästi tukevaa tilapalvelua eikä palvelumallia, jossa vastuut olisivat selkeät. Senaatti-kiinteistöjen ja Rakennuslaitoksen välistä työnjakoa ei aina ole kyetty saamaan riittävän yksiselitteiseksi, mikä on voinut aiheuttaa tarpeetonta viivytystä, lisäkustannuksia ja hallinnollista lisätyötä kummankin organisaation lisäksi myös asiakkaalle eli Puolustusvoimille. Hajautunut malli on ollut ongelmallinen myös kiinteistökannan arvon säilymisen näkökulmasta. Mallissa rakenteellisena kannustinongelmana ja riskinä on, että esim. kustannussäästöjen hakemiseksi kiinteistökannan arvon säilyttävien ylläpitopalveluiden tasoa voitaisiin laskea, jolloin näin Rakennuslaitoksen puolella saavutettava säästö muodostuisi tosiasiallisesti peruskorjausvelaksi, josta vastuussa olisi kiinteistökannan omistajahaltija eli Senaatti-kiinteistöt. Hajautuneen mallin ongelmana on myös kiinteistöorganisaatioiden resurssien hajautuminen ja osaamiskapeikkojen syntyminen kumpaankin organisaatioon. Tällä hetkellä niin Senaatti-kiinteistöt kuin Rakennuslaitoskin kärsivät esim. rakennuttamisen osaamisen niukkuudesta.

2.3 Puolustushallinnon tilahallinnan kuvaus

2.3.1 Toimijat ja niiden roolit

2.3.1.1 Eduskunta ja valtioneuvosto

Perustuslain 84 §: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 liikelaitoslain 6 §:n mukaisesti talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelu- tavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Talousarvion toimeenpanossa Senaatti-kiinteistöjen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, jonka hallinnonalalla liikelaitos kuuluu. Puolustusministeriö ohjaa puolestaan hallinnonalalleen kuuluvia Puolustusvoimia ja Rakennuslaitosta.

Liikelaitoslain 12 §:n mukaisesti valtioneuvosto vahvistaa Senaatti-kiinteistöjen vuosittaisen tilinpäätöksen. Samassa yhteydessä valtioneuvosto päättää myös liikelaitoksen vuosittaisesta tuloutuksesta ja mahdollisesti muista toimenpiteistä, joihin liikelaitoksen toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä.

2.3.1.2 Ministeriöt

Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön toimialoista säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valtioneuvoston ohjesäännön 16 § koskee puolustusministeriön ja 17 § valtiovarainministeriön toimialaa.

Puolustusministeriölle kuuluu puolustushallinnon tilahallinnan strateginen suunnittelu ja tulosohjaus. Puolustusministeriön strategiaan kuuluu osana yhdyskunta- ja ympäristöasiat käsittävä osastrategia. Puolustushallinnon tulosohjaus on toteutettu ministerin ja puolustusvoimain komentajan sekä ministerin ja Rakennuslaitoksen johtajan välisillä tulossopimuksilla.

Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) 1 §:n 4 kohdan mukaan valtiovarainministeriö vastaa valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen yleisestä järjestelmästä ja 10 kohdan mukaan myös valtion omaisuuden omistamisen ja hallinnan yleiset perusteet ja toimitilojen järjestämisen yleinen ohjaus.

Näiden yleisten koko valtionhallintoa horisontaalisesti koskevien tehtävien lisäksi valtiovarainministeriö ohjaa myös valtion palvelukeskuksia Senaatti-kiinteistöt mukaan lukien.

Valmiuslain (1552/2011) mukaisissa poikkeusoloissa Senaatti-kiinteistöjen ohjausvalta on jaettu puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön kesken. Ohjausvalta poikkeusoloissa on normaalioloja tiukempaa. Ministeriöiden ohjaus poikkeusoloissa perustuu valmiuslain nojalla annettujen asetuksien mukaisiin käskyihin. Poikkeusoloissa puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö asettaisivat liikelaitokselle vain valmiuslain muille kuin viranomaisille mahdollistamia tehtäviä. Liikelaitokseen ei siirtyisi viranomaistehtäviä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä, mitkä on tarkoitettu lähinnä sotilasviranomaisille poikkeusoloissa. Laissa säädetyn varautumistehtävän lisäksi liikelaitos voi sitoutua asiakkaidensa kanssa tehtävillä sopimuksilla varautumaan poikkeusoloihin ja myös toimimaan poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa myös liikelaitoksen henkilökuntaa voidaan Puolustusvoimien toimesta ottaa palvelukseen reservistä, jolloin heille voidaan antaa sotilasviranomaisen tehtäviä. Liikelaitosten ohjauksessa huomioitaisiin myös maan ylimmän johdon sekä muun valtionhallinnon tarpeet poikkeusoloissa.

2.3.1.3 Tilojen ja niihin liittyvien palveluiden tarjoajat

Rakennuslaitoksesta säädetään puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annetussa laissa (1360/1993). Lain 1 §:n mukaan Rakennuslaitoksen tehtävänä on tuottaa tai hankkia Puolustusvoimien rauhanajan ja poikkeusolojen tehtävien edellyttämät rakentamis- ja kiinteistöjen ylläpitopalvelut. Käytännössä nämä Rakennuslaitoksen tehtävät sisältävät Puolustusvoimille tuotettavia erilaisia asiantuntijapalveluita, tarveselvityksiä, hankesuunnittelua, rakennuttamistehtäviä, varuskuntien kehittämis- ja alueidenkäyttösuunnittelua, kiinteistönhoitoa, siivouspalveluja, kunnossapitoa, energiahuoltoa, ympäristönsuojelupalveluja, tietohallintoa ja erillisiä käyttäjätoimintoihin liittyviä palveluja.

Rakennuslaitoksen henkilöstömäärä on tällä hetkellä 696 henkilöä, joista johtajaa lukuun ottamatta kaikki ovat työsuhteisia. Rakennuslaitoksen henkilöstöstä naisia on 36 prosenttia ja miehiä 64 prosenttia. Henkilöstön keski-ikä on 51,6 vuotta ja eläkkeelle siirtyi 6,2 prosenttia hen-

kilöstöstä vuonna 2019. Koulutusindeksi oli 3,6 ja runsaalla 13 prosentilla on korkeakoulututkinto. Toimialoittain henkilöstömäärissä suurimmat ovat kiinteistöpalvelut sekä siivous- ja tekniset palvelut. Seuraavien kolmen vuoden aikana eläkeiän saavuttaa noin 80 henkilöä.

Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta säädetään liikelaitoslaissa. Lain 2 §:n mukaan Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja laissa tarkoitetuille virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöt varautuu hoitamaan tehtäviään myös valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät.

Senaatti-kiinteistöjen asiakkuudet jakautuvat kolmeen toimialaan: Puolustus ja turvallisuus, Ministeriöt ja erityiskiinteistöt sekä Toimistot. Senaatti-kiinteistöillä on hallinnassaan yhteensä n. 9 000 rakennusta, joiden yhteenlaskettu vuokrattava pinta-ala on noin 5,9 miljoonaa neliömetriä, ja josta noin 49 prosenttia on Puolustusvoimien käytössä.

Senaatti-kiinteistöt vastaa omistajan ja vuokranantajan tehtävistä, investoinneista, peruskorjauksista, kiinteistökannan kunnosta, maankäytön omistajapuhevallan käytöstä sekä kiinteistöjen ja huoneistojen hankinnasta, luovuttamisesta ja hallinnosta. Senaatti-kiinteistöjen toiminnan suunnittelussa lähtökohtana on nykyisinkin kuulla Puolustusvoimien toiminnallisia tarpeita ja ottaa huomioon Puolustusvoimien toimitila- ja aluestrategiat.

Senaatti-kiinteistöjen henkilöstömäärä on tällä hetkellä (31.12.2019) yhteensä 405 henkilöä, joista kaikki ovat työsuhteisia. Henkilöstöstä naisia on 46,4 prosenttia ja miehiä 53,6 prosenttia. Henkilöstöstä 61 prosenttia sijoittuu maantieteellisesti Helsinkiin. Henkilöstön keski-ikä on 46,2 vuotta ja eläkkeelle siirtyy noin 1,5 prosenttia henkilöstöstä vuosittain. Senaatti-kiinteistöjen tehtävät ovat asiantuntijatason toimihenkilötehtäviä, joissa 73,7 prosentilla on korkeakoulututkinto. Koulutusindeksi on 5,9. Suurimmat tehtäväryhmät ovat asiakasrajapinnassa toimivat asiakaspäälliköt, kiinteistöpäälliköt, kiinteistöassistentit, tilaratkaisujen asiantuntijat, vuokrausosaajat, rakennuttajapäälliköt, sisäolosuhde-asiantuntijat ja talotekniikan asiantuntijat. Seuraavien kolmen vuoden aikana eläkeiän saavuttaa n. 20 henkilöä ja seuraavan kuuden vuoden aikana n. 40 henkilöä.

2.3.1.4 Puolustusvoimat tilojen käyttäjänä

Puolustusvoimat vastaa tilojensa käytöstä, käyttäjän tarpeiden määrittämisestä sekä kiinteistöjen ylläpidosta, jotka Puolustusvoimat on velvoitettu hankkimaan pääsääntöisesti Rakennuslaitokselta. Puolustusvoimat maksaa rakennuksista pääomavuokraa Senaatti-kiinteistöille ja ylläpitovastiketta kiinteistöpalveluista Rakennuslaitokselle. Puolustusvoimien tehtävistä ja toiminnasta säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Puolustusvoimauudistuksen yhteydessä vuonna 2015 perustettiin pääesikunnan alainen Puolustusvoimien logistiikkalaitos, jäljempänä *Logistiikkalaitos*. Se vastaa puolustusvoimien materiaalihallinnosta, hankintatoimesta, terveydenhuollon järjestämisestä, ympäristöasioista ja tilahallinnasta. Logistiikkalaitokseen kuuluu esikunta, joka ohjaa Puolustusvoimien tilahallinnan ja ympäristönsuojelun järjestelyitä ja kehittämistä valtakunnallisesti. Lisäksi Logistiikkalaitokseen kuuluu kuusi muuta hallintoyksikköä: Järjestelmäkeskus, Räjähdekeskus, Sotilaslääketieteen keskus ja kolme logistiikkarykmenttiä. Näistä hallintoyksiköistä vain osa vastaa tällä hetkellä tilahallinnan tehtävistä.

2.3.1.5 Metsähallituksen rooli puolustusvoimien kiinteistöpalveluiden tuottajana

Metsähallitus on valtion liikelaitos, josta säädetään Metsähallituksesta annetussa laissa (234/2016). Metsähallituksen yleistehtävänä on lain 2 §:n mukaan käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallitus harjoittaa lisäksi toimialallaan liiketoimintaa laissa säädettyjen ja valtion talousarviossa täsmennettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa ja hoitaa sille säädettyjä julkisia hallintotehtäviä. Metsähallituksen liiketoiminnasta säädetään lain 3 §:ssä.

Metsähallituksen hallinnassa on noin 12,5 miljoonaa hehtaaria valtion omistamia maa- ja vesialueita. Puolustusvoimilla on käytössään 293 100 hehtaaria Metsähallituksen, noin 10 000 hehtaaria Senaatti-kiinteistöjen ja noin 10 000 hehtaaria muiden omistajien alueita. Metsähallitukselta vuokratut alueet ovat pääasiassa harjoitusaluekäytössä sekä erilaisina suojavyöhykkeinä muille Puolustusvoimien toiminnoille. Metsähallitus myös tarvittaessa hankkii puolustusvoimien käyttöön Puolustusvoimien toimeksiannosta vastaavia lisäalueita ostamalla näitä valtiolle. Metsähallituksella on myös Senaatti-kiinteistöjen tapaan tehtävänä varautua valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin.

2.3.2 Puolustusvoimien vuokramalli

Puolustusvoimien vuokramalli poikkeaa muusta valtionhallinnosta. Puolustusvoimien vuokraamissa kohteissa on käytössä niin sanottu pääomavuokramalli. Puolustusvoimilla on joitakin valtion yleisellä kokonaisvuokraukseen perustavalla mallilla vuokrattuja kohteita, mutta nämä muodostavat hyvin pienen osan koko kiinteistökannasta. Molemmissa vuokramalleissa pääomakustannusten määräytymisperusteet ovat samat. Pääomavuokramallissa vuokralainen vastaa itse kiinteistöjen ylläpidosta, eivätkä ylläpitokulut siis sisälly vuokrasopimukseen. Puolustushallinnon käytössä olevien kiinteistöjen ylläpitopalvelut tuottaa aiemmin kuvatulla tavalla pääosin Rakennuslaitos lakisääteisen tehtävänsä perusteella ja erillisen sopimuksen mukaisesti.

Valtiolla vuokrakustannukset on sidottu elinkustannusindeksiin. Myös Puolustusvoimien kiinteistömäärärahat on sidottu elinkustannusindeksiin. Ylläpitokustannuksiin vaikuttavat myös mm. volyymi- ja laatutasomuutokset.

2.4 Muutokset turvallisuustilanteessa

Puolustuskiinteistöjä koskevaa uudistusta puoltavat myös turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset. Suomen turvallisuusympäristön muutoksia on käsitelty muun muassa Valtioneuvoston puolustusselonteossa (VNS 5/2017 vp), Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 6/2016 vp) sekä pääministeri Marinin hallitusohjelmassa. Puolustusselonteon mukaan Suomen lähialueen turvallisuustilanne on heikentynyt Krimin valtauksen ja Itä-Ukrainan konfliktin jälkeen. Sotilaalliset jännitteet Itämeren alueella ovat lisääntyneet ja epävarmuus on lisääntynyt laajemminkin. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut epävakaampaan suuntaan, ja muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Itämeren alueen sotilasstrateginen merkitys on kasvanut, ja sotilaallinen toiminta alueella on lisääntynyt. Uusien vaikuttamiskeinojen kehitys on vaikeuttanut uhkatilanteiden tunnistamista ja niihin reagoimista. Kybertoimintaympäristön ja hybridiuhkien merkitys kasvaa, eikä niiden käyttöä poliittisten ja sotilaallisten päämäärien saavuttamiseksi voida sulkea pois. Turvallisuusympäristön kehitys on asettanut kasvaneita vaatimuksia erityisesti tilannekuvalle, ennakkovaroituskyvylle ja valmiudelle. Vaikka Suomeen ei tällä hetkellä kohdistu sotilaallista uhkaa, yllättävät turvallisuusympäristön muutokset ovat mahdollisia.

Suomelta turvallisuusympäristön muutos edellyttää selontekojen mukaan parempaa kykyä toimia maa-, meri-, ilma- ja kybertoimintaympäristöissä. Toimintaympäristön asettamat vaatimukset korostavat muun muassa tiedustelukykyä, eri hallinnonalojen valmiutta toimia nopeasti kehittyvissä tilanteissa, kykyä suojautua kauaskantoisten asejärjestelmien vaikutuksilta ja kyberpuolustuskykyä.

Turvallisuusympäristön muutos ja keinovalikoiman monipuolistuminen edellyttävät mm. Puolustusvoimien kiinteistöihin liittyvän huoltovarmuuden parantamista. Kohteiden maantieteellisen sijainnin merkitys on muuttunut. Kybertoimintaympäristön merkitys tulee kasvamaan lähivuosina. Kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuus kohtaa suurempia paineita digitalouden ja hyperkytkeytyneen toimintaympäristön kehityksen myötä. Infrastruktuuri perustuu aiempaa voimakkaammin älykkäisiin sähköverkkoihin ja itseohjautuviin järjestelmiin, jotka ovat alttiimpia kybervaikuttamiselle.

Nykyiset kiinteistöt sisältävät paljon tekniikkaa ja niitä pyritään hoitamaan kustannussyistä yhä enemmän etäyhteyksien kautta. Tämä tapahtuu kiinteistöautomaatio- ja valvontajärjestelmillä, jotka toimivat tai niitä ylläpidetään kaupallisilla järjestelmillä. Ne sisältävät mahdollisen kanavan vaikuttamiselle ja vakavan uhan koko puolustusjärjestelmälle. Rakennushankkeissa ei nykyisellään ole kaikilta osin riittävässä määrin huomioitu kasvavaa kyberuhkaa puolustushallinnon kiinteistöille ja verkostoille. Tavallista on, että erillisten rakennushankkeiden seurauksena samassa varuskunnassa on useita erilaisia ja erikseen toimivia kaupallisia kiinteistöautomaatiojärjestelmiä. Kriittiseksi arvioitua osaa kiinteistötiedoista tulisi voida käsitellä siten, että sen haavoittuvuus minimoidaan ja se on toisaalta myös hyödynnettävissä Puolustusvoimien suorituskyvyn kannalta optimaalisella tavalla.

Keskeinen tiedustelukohde on Puolustusvoimien kriittisten kiinteistöjen ja niihin liittyvien verkostojen tiedot, rakennustekniset piirustukset ja suunnitelmat. Nykytilanteessa kyseistä tietoa käsitellään hajallaan eri toimijoiden kesken sähköisesti ja paperimuodossa. Vaikka kriittisen tiedon hallintaan kiinnitetään kasvavaa huomiota, ulkoistusten voimakas lisääntyminen ja suojattujen tietoyhteyksien puuttuminen ylläpitävät turvallisuusriskiä. Verkottuminen ja riippuvuus kaupallisista palveluntuottajista ovat lisänneet yhteiskunnan haavoittuvuuksia.

Tieteen ja teknologian kehitys aiheuttaa myös muunlaisia haasteita uhkiin varautumiselle. Monimuotoiset kemialliset, biologiset, radiologiset ja ydinaseuhkat (CBRN) säilyvät. Siksi myös näiltä uhkilta suojaavia tiloja tarvitaan edelleen. Ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat myös Puolustusvoimien infrastruktuuriin ja toimintoihin. Pitkällä aikavälillä ilmastonmuutos tulee lisäämään infrastruktuurin ja kaluston kunnossapidon tarvetta ja kustannuksia. Ilmastomuutoksen hillintä edellyttää huomion kiinnittämistä päästövähennyksiin sekä aiempaa tehokkaampaa yhteensovittamista uusiutuvan energian rakentamisen ja maanpuolustuksen vaatimusten välillä.

Kiinteistöalan vasteaikaa voidaan lyhentää käyttämällä jo normaalioloissa mahdollisimman laajasti poikkeusolojen toimitiloja ja pitämällä poikkeusoloissa käytettävien tilojen valmiutta entistä korkeammalla. Poikkeusoloissa vaadittavien toimenpiteiden edellyttämää aikaa voidaan lyhentää parantamalla valmiussuunnittelun tasoa, yksinkertaistamalla ja yhdenmukaistamalla kiinteistöalan johtosuhteita ja organisaatiorakennetta sekä parantamalla kiinteistöjen jatkuvuuden hallintaa eli resilienssiä ja palautumiskykyä. Myös energian tuotannon ja jakelun varmistaminen kaikissa turvallisuustilanteissa edellyttää panostusta energiahuollon jatkuvuuteen ja huoltovarmuuteen.

Tiedustelukyvyssä tapahtuneisiin muutoksiin vastaaminen edellyttää suojaetäisyyksien turvaamista, laajempaa työskentelyä tiedustelulta suojatuissa tiloissa, maantieteellisen sijainnin suojaamisen sijaan toiminnan laadun suojaamista sekä yleistä tasokorotusta henkilö- ja tilaturvallisuudessa.

Nämä turvallisuustilanteeseen ja sen muuttumiseen kytkeytyvät näkökulmat puoltavat sitä, että valtion kiinteistöhallinnossa tulisi vähentää erillisten toimijoiden määrää, tunnistaa kiinteistöpalveluiden tuottaja strategiseksi kumppaniksi, varmistaa kiinteistöalan sovittaminen kiinteäksi osaksi puolustusjärjestelmää ja sovittaa sen toiminta tukeutumisjärjestelmään. Erityistä huomiota vaatii kiinteistöjärjestelmän valmiuden ja turvallisuuden ohjauksen rakenne. Muuttunut turvallisuustilanne edellyttää myös kiinteistöhallinnon osalta entistä enemmän erityisosaamista. Osa tästä osaamisesta on oltava valtiolla itsellään turvallisuusvaatimuksista johtuen.

Puolustusvoimien kiinteistökustannusten ennustetaan edelleen nousevan. Syynä tähän ovat olleet muun muassa puolustusvoimien toiminnan edellyttämät uudet investoinnit. Puolustusvoimat on pyrkinyt rajoittamaan vuosittaisten tilakustannusten kasvua ja karsimaan tarpeettomia tiloja. Kustannusnousun hillitseminen edellyttää nyt kuitenkin kiinteistöhallinnon laajempaa tarkastelua. Puolustusvoimien käytössä on muun muassa kohteita, joiden rakennustekninen elinkaari on poikkeuksellisen pitkä. Tällaisten kohteiden osalta pääomavuokrakustannusten jaksottaminen vastaamaan paremmin rakennusten todellista elinkaarta edesauttaa kustannusnousun taittamisessa.

2.5 Liikelaitoksen hallinnosta liikelaitoslain kehittämistarpeiden näkökulmasta

Valtion omaisuuden luovuttamisesta säädetään oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002, *jäljempänä luovutuslaki*). Valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista koskeva päätösvalta on liikelaitosten hallinnoiman omaisuuden osalta kolmella eri taholla. Päätöstasoon vaikuttaa ennen kaikkea luovutettavan omaisuuden käyvän arvon suuruus. Eduskunta päättää valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta, mikäli omaisuuden käypä arvo on yli 30 miljoonaa euroa. Valtioneuvosto päättää luovutuksista, joiden käypä arvo on yli 10 miljoonaa euroa, mutta kuitenkin enintään 30 miljoonaa euroa. Tätä pienemmissä luovutuksissa toimivalta luovutuksissa on yksin liikelaitoksen hallituksella. Liikelaitoksen hallitus käsittelee ja osaltaan hyväksyy myös yli 10 miljoonaa euroa ylittävät luovutukset, mutta lopullinen päätösvalta on kuitenkin yllä kuvatulla tavalla valtioneuvostolla tai eduskunnalla.

Liikelaitoksen hallintoa koskevat säännökset sisältyvät liikelaitoslain 4 lukuun. Hallituksen kokoonpanosta, tehtävistä ja palkkioista säädetään lisäksi laitoskohtaisesti valtioneuvoston asetuksella Senaatti-kiinteistöistä (1292/2010). Hallituksen tehtäviin kuuluu liikelaitoslain 8 §:n 2 momentin 11 kohdan mukaan päättää liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden hankkimisesta sekä, sen mukaan kuin luovutuslaissa säädetään, valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion maaomaisuuden vuokraamisesta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa, että liikelaitoksen hallituksen tehtävänä on päättää kaikista liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden myynneistä riippumatta niiden arvosta tai merkityksellisyydestä. Merkittävimmät myyntipäätökset hyväksytään lisäksi valtioneuvostossa tai eduskunnassa riippuen luovutettavan omaisuuden arvosta.

Senaatti-kiinteistöjen hallitus tekee nykyisellään vuosittain keskimäärin noin 100–130 kiinteistövarallisuuden myyntipäätöstä. Näistä keskimäärin 50 prosenttia koskee alle 100 000 euron arvoista omaisuuserää ja 80 prosenttia päätöksien kohteena olevista omaisuuseristä on alle 1 miljoonan euron suuruisia. Jäljempänä olevassa taulukossa on kuvattu toteutuneiden kauppojen lukumäärät. Myyntipäätöksiä tehdään tosiasiallisesti hieman toteutuneita kauppoja enemmän,

koska osa päätetyistä myyntiprosesseista peruuntuu esimerkiksi ostajan vetäytyessä kaupanteosta ennen kaupan lopullista solmimista.

Toteutuneita kauppoja euroja:	kpl/vuosi	kpl/vuosi	kpl/vuosi
	2016	**2017**	**2018**
yli 5 milj. euroa	7	11	6
yli 1 milj. eur - alle 5 milj. eur	8	18	17
yli 500 000 - alle 1 000 000 eur	8	8	6
yli 100 000 - alle 500 000 eur	23	26	31
yli 50 000 - alle 100 000 eur	16	13	18
yli 10 000 - alle 50 000 eur	25	19	18
1 - 10 000 eur	14	17	29
Yhteensä:	**101**	**112**	**125**

Liikelaitoslaissa oleva hallituksen toimivaltasäädös koskien valtion kiinteistövarallisuuden myynneistä ja maanvuokrauksesta päättämistä poikkeaa tällä hetkellä vastaavasta Metsähallitusta koskevasta säädöksestä. Metsähallituksen hallitus päättää Metsähallituksesta annetun lain 12 §:n mukaisesti mainittujen päätösasioiden toimivallasta eli hallituksella on tältä osin päätösvallan ohella myös oikeus delegoida päätösvaltaa operatiiviselle liiketoiminnalle.

3 Kilpailuneutraliteetti valtion liikelaitoksessa

3.1 Valtiontukisääntelystä

Julkisen rahoituksen tai tuen osalta on aina arvioitava sen vaikutukset markkinoihin. Valtiontuki määritellään EU:n perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näitä vaikutuksia on arvioitava myös valtion liikelaitosten osalta. Tuki tulee EU:n valtiontukisääntöjen piiriin, jos kaikki perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan kriteerit täyttyvät:

1) julkisten varojen kanavoiminen yrityksiin taloudelliselle toimijalle;
2) taloudellinen etu on valikoiva;
3) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua; ja
4) vaikuttaa jäsenmaiden väliseen kauppaan (ns. kauppavaikutuskriteeri)

Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio on päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät kuitenkaan toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat armeija, poliisi, ilmaliikenteen turvallisuus ja valvonta, meriliikenteen valvonta ja turvallisuus, saastumisen estämisen valvonta, vankilarangaistusten organisointi, rahoittaminen ja täytäntöönpano, julkisten maa-alueiden käyttö ja elvyttäminen viranomaisten toimesta, julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruu asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetetun lakisääteisen velvoitteen perusteella.

Organisointimuodolla (liikelaitos vai osakeyhtiö) ei tässä arvioinnissa ole merkitystä, vaan toiminnan luonne ratkaisee.

Jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa julkisen vallan käytöstä, kyseinen yhteisö toimii perustamissopimuksen tarkoittamalla tavalla yrityksenä, jolloin valtiontukisääntely tulee sovellettavaksi tämän toiminnan osalta. Jos sitä vastoin taloudellista toimintaa ei voida erottaa julkisen vallan käytöstä, kaikki kyseisen yhteisön toiminnot liittyvät edelleen julkisen vallan käyttöön, eivätkä ne sen vuoksi kuulu yrityksen käsitteen piiriin.

Euroopan Unionin komissio on käsitellyt valtiontuen käsitteen määrittelyä lisää tiedonannossaan (C/2016/2946, jäljempänä *valtiontuen käsite -tiedonanto*). Tiedonannossa on käsitelty, millä edellytyksillä infrastruktuurin julkinen rahoitus ei tule lainkaan EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. Tiedonannon mukaan EU:n valtiontukisääntöjä ei sovelleta, jos infrastruktuuria käytetään ei-taloudelliseen toimintaan.

Tiedonantoa on tulkittu siten, että 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 palvelujen julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin esim. valtion museotoiminnan yhteydessä olevan kaupan tai toimistotalon yhteydessä olevan lounasravintolan tilavuokrauksella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Infrastruktuuripoikkeus ja tavanomaiset lisäpalvelut ovat merkityksellistä muun muassa valtion liikelaitosten toiminnan kannalta. Toisin sanoen valtion käyttäessä omistamaansa infrastruktuuria, kuten esim. omistamiaan kiinteistöjä toimintojensa järjestämiseen, tämä ei tule valtiontukisääntöjen soveltamisalan piiriin niissäkään tilanteissa, joissa vähäinen osa infrastruktuurista on jonkin muun tahon käytössä. Tämä muu käyttö on niin sanottua liitännäistoimintaa tai tavanomaisia lisäpalveluita. Edellytyksenä on se, että muiden kuin valtion käyttöä infrastruktuurista ei ole järkevästi erotettavissa. Näin ainakin silloin kun toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen valtion käyttö, esimerkiksi samoja materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa.

Valtiontuen käsite –tiedonannon kohdassa 207 on infrastruktuurin käytön osalta todettu, että jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiin tukemiseen.

Liitännäistoiminnan on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin. Infrastruktuurin taloudellinen käyttö voidaan katsoa liitännäistoiminnaksi, kun tällaiselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 prosenttia infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Tavanomaisia lisäpalveluita ei lueta mukaan liitännäistoiminnan rajaa laskettaessa. Markkinoille suuntautuva liitännäistoiminta tulee myös eriyttää kirjanpidollisesti.

Vaikka julkiseen rahoitukseen ei edellä mainituin perustein sovellettaisikaan EU:n perussopimuksen ja siitä annetun oikeuskäytännön mukaan valtiontukisääntelyä, on kilpailuneutraliteettia arvioitava kansallisen kilpailulain (948/2011) näkökulmasta. Kilpailulain kannalta olennaisinta on varmistaa markkinaehtoisuus tilanteissa, joissa julkinen taho harjoittaa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta valvoa tätä toimintaa. Kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisääntelyn perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta puuttua valtion taikka sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa

taloudellisessa toiminnassa sovellettuun menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka esim. vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Näin on myös liikelaitosten osalta.

3.2 Valtion liikelaitokset

Nykyinen yleislakina toimiva liikelaitoslaki on tullut voimaan vuoden 2011 alusta lukien. Voimaantulon jälkeen liikelaitoslain mukaisena liikelaitoksena on toiminut yksi liikelaitos, Senaatti-kiinteistöt. Valtion toinen liikelaitosmuodossa toimiva organisaatio on Metsähallitus, jota koskien on säädetty oma 15.4.2016 voimaan tullut liikelaitoskohtainen lakinsa, laki Metsähallituksesta. Metsähallituksen toimintaan liittyneet tarpeet julkisista hallintotehtävistä sekä metsätalouden harjoittamisesta valtion metsäomaisuudella edellyttivät yleislakina toimivasta liikelaitoslaista merkittävästi poikkeavia ratkaisuita. Metsähallituksen toimintaa ei siten ollut järjestettävissä yleislain nojalla, eikä esitys vaikuta siihen.

Yleislain nojalla toimivat liikelaitokset on tarkoitettu toimimaan osana Suomen valtiota ja ovat lain nojalla luonteeltaan valtion sisäisiä palvelutuottajia. Lain perusteluissa tämä lähtökohta on kuvattu epätarkasti, mikä on aiheuttanut tulkintaongelmia liikelaitoksen hankintaoikeudellisesta suhteesta. Tämän vuoksi nyt liikelaitoslain tarkistusten yhteydessä on tarpeellista kuvata ja selventää liikelaitosten olevan osa Suomen valtio -oikeushenkilöä, ja että liikelaitosten palveluiden myynti valtionhallinnolle tapahtuu ns. omana tuotantona muun myynnin ollessa laissa säädettyyn tehtävään kytkeytyvää liitännäistoimintaa. Samalla liikelaitoksen asiakaspiirin kuvausta on syytä ajantasaistaa vastaamaan paremmin nykyisiä tarpeita.

3.2.1 Liikelaitos valtion palvelukeskuksena

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 tapahtuvista oikeustoimista. Sopimusvälineinä käytetään liikelaitoksen toimialan ja tehtävien kannalta tyypillisiä yksityisoikeudellisia sopimuksia. Valtio-oikeushenkilön sisällä käytetään vastaavia sopimusvälineitä valtionhallinnon tarpeisiin soveltuvalla tavalla. Tämä lähtökohta on osa liikelaitoksen liiketaloudellisia toimintaperiaatteita. Liikelaitoslain nojalla toimiva liikelaitos rahoittaa toimintansa kokonaisuudessaan asiakasmaksuina ja vieraalla pääomalla eli lainanotolla, josta se vastaa ensi sijassa itse. Liikelaitos ei voi saada suoraa budjettirahoitusta. Juridisesti liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö eikä näin ollen voi mennä konkurssiin. Suomen valtio vastaa toissijaisesti liikelaitoksen sitoumuksista.

Tuotettaessa palveluita liikelaitosmuodossa yleisenä tavoitteena on tehostaa julkista palvelutoimintaa ja parantaa palvelujen laatua hyödyntämällä asiakas- ja markkinaohjaukseen tukeutuvaa ohjausjärjestelmää. Tavoitteena on myös liikelaitoksen operatiivisen johdon päätösvallan ja vastuun muodostaminen yritysmäisiä organisointi- ja toimintatapoja käyttäen. Koska liikelaitos ei muodosta erillisvarallisuutta valtiosta, liikelaitoksilla on osakeyhtiöihin nähden kuitenkin rajoitettu toimivalta.

Liikelaitosmuodossa toimintaa ei ole tarkoitettu lähtökohtaisesti harjoitettavaksi markkinoilla. Liikelaitos voi toimia markkinoilla vain vähäisessä määrin silloin, kun se on valtion omaisuuden tarkoituksenmukaisen huolehtimisen kannalta välttämätöntä. Keskeistä on tarkastella, tuottaako liikelaitos itse palveluja markkinoille ja toimivatko liikelaitoksen asiakkaat markkinoilla sekä saavatko ne markkinoilla toimimiseen taloudellista etua liikelaitoksen tarjoamien palvelujen kautta.

Siltä osin kuin liikelaitos toimisi vähäisessä määrin markkinoilla infrastruktuuria käyttäen esim. valtiolle tarpeettomien tilojen vuokrauksien muodossa, olisi hinnoittelu markkinaehtoista. Markkinaehtoista hinnoittelua noudatettaessa liikelaitoksen toiminta ei vääristäisi markkinoita.

Nykyisen lain nojalla toimiva Senaatti-kiinteistöt hyödyntää palveluiden tuottamisessa valtion omistamaa infrastruktuuria eli Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa valtion omistamia kiinteistöjä.

3.2.2 Valtion palvelukeskusten asiakaspiirien määritelmät

Liikelaitoksien asiakaspiiri määritellään voimassa olevan liikelaitoslain 1 §:ssä. Valtion virastoja laitosmuotoisten toimijoiden ohella asiakkaina voivat olla valtion talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot ja muut yleislain tai erityislain mukaiset valtion liikelaitokset samoin kuin eduskunta sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivat yksiköt. Liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla.

Valtion muita palvelukeskuksia koskevissa laeissa niiden asiakaspiirin määritelmä on sittemmin kehittynyt liikelaitoslaissa määriteltyä laajemmaksi. Esimerkiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta, jäljempänä *Palkeet*, annetussa laissa (179/2019) palvelukeskuksen asiakaskunnaksi on edellä mainittujen lisäksi mainittu valtioenemmistöiset osakeyhtiöt, joiden julkisten palveluiden tuottamisesta säädetään lailla. Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) nojalla perustetun Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen, jäljempänä *Valtorin*, asiakkaina voivat olla samat asiakkaat kuin liikelaitoksellakin, mutta sen lisäksi myös muut julkisen hallinnon viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset ja julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitavat yritykset ja yhteisöt.

Asiakaspiirin osalta lähtökohtana on kuitenkin ollut, että palvelukeskus ei toimisi muuta kuin rajoitetusti sellaisilla toimialueilla, joilla palvelujen hankinnat on kilpailutettava julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki*, mukaisesti. Valtorin osalta on hallituksen esityksessä (HE 150/2013vp) todettu, että palvelukeskus ei toiminnassaan osallistuisi esimerkiksi kuntasektorin tarjouskilpailuihin tarjouksen antajana. Palveluita voidaan tuottaa kuitenkin valtion viranomaisia laajemmalle asiakaspiirille silloin, kun sen on tarkoituksenmukaista ja mahdollista ilman kilpailutusmenettelyä. Säännösten perusteella palveluja voitaisiin tuottaa esimerkiksi sellaisille asiakkaille, joille palvelujen tuottamisesta on lainsäädännössä säädetty tai sen nojalla määrätty.

Valtori voi sitä koskevan lain perusteluiden mukaan toimia julkisen hallinnon turvallisuusverkon palvelutuottajana. Valtori voi toimia lisäksi esimerkiksi muiden sellaisten palvelujen tuottajana, joiden tuottaminen mahdollisesti myöhemmin tehtävien päätösten mukaisesti olisi säädetty yksinoikeudella tuotettavaksi myös muille julkisen hallinnon viranomaisille. Valtori voi tarjota palvelujaan kunnallisille viranomaisille myös sellaisissa poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa vastaavia kunnallisen viranomaisten tarvitsemia palveluja ei olisi muualla tarjolla. Tällöin kunnallisella viranomaisella olisi mahdollisuus tehdä suorahankintoja palvelukeskukselta.

3.2.3 Senaatti-kiinteistöjen asema ja asiakaspiiri

Nykyisen liikelaitoslain nojalla toimii tällä hetkellä Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita liikelaitoslain 1 §:ssä säädetyille asiakkaille. Näitä ovat virastojen ja laitosten ohella valtion talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot, muut valtion liikelaitokset kuten Metsähallitus, samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yh-

teydessä toimivat yksiköt esim. Kela ja Suomen Pankki. Senaatti-kiinteistöt voi tuottaa vastaavia palveluita myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla. Senaatti-kiinteistöillä on myös muita asiakkaita, joiden osuus koko liikevaihdosta on alle 10 prosenttia. Kyse on valtaosin joko valtionyhtiöistä, valtion yhtiöittämistä toiminnoista tai valtion tarvitsemien lisäpalveluiden tuottajista.

Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tulee huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöjen päätehtävä on ylläpitää ja korjata nykyistä kiinteistökantaa valtion tarpeisiin. Vähäisessä määrin se myös rakennuttaa uutta kiinteistökantaa. Kiinteistövarallisuuden valtion tarpeiden päättyessä Senaatti-kiinteistöt myy omaisuuden avoimin ja syrjimättömin myyntimenettelyin. Senaatti-kiinteistöt ei käytännössä kehitä kiinteistöomaisuutta muutoin kuin kaavoituksen kautta. Rautatieinfrastruktuurin yhteydessä olevien valtion asema-alueiden kehittämiseksi näiden alueiden omistus ja kehittämisvastuu on siirretty Senaatti-kiinteistöjen omistamalle Senaatin Asema-alueet Oy:lle. Yhtiön toiminta on markkinaehtoista.

Senaatti-kiinteistöjen tulee myös varautua hoitamaan tehtäviään valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja Puolustusvoimien käytössä olevien kiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät.

Suomen valtion omistuksessa on sen laissa määriteltyjen tehtäviensä hoitamiseksi kiinteistövarallisuutta. Tämän varallisuuden voidaan arvioida olevan luonteeltaan valtiontuen käsite -tiedonannossa tarkoitettua infrastruktuuria. Kiinteistövarallisuus on Suomen valtion omistuksessa ja sitä hallinnoi lain nojalla Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöt ei ole juridisesti itsenäinen oikeushenkilö vaan osa Suomen valtiota. Kyse on siitä, miltä osin kiinteistöinfrastruktuurin hyödyntäminen muille kuin valtiolle itselleen tuotettavien palveluiden osalta on mahdollista ilman, että kyse on valtiontuesta. Kiinteistöinfrastruktuurin käyttöä valtion ja muiden asiakkaiden välillä ei käytännössä ole vaikeuksitta kuitenkaan erotettavissa.

Ensiksikin Senaatti-kiinteistöjen on katsottava olevan valtiontuen käsite -tiedonannon kohdan 200 mukaisesti infrastruktuurin rakennuttaja/omistaja. Valtio käyttää omaisuutta valtaosin omiin tarpeisiinsa valtion sisäistä vuokrajärjestelmää hyödyntäen. Kyse on tiedonannon kohdan 203 mukaisesta infrastruktuurin käyttämisestä, jossa tarkoitus ei ole hyödyntää omaisuutta kaupallisesti, ja jolloin infrastruktuurin julkinen rahoitus ei kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Senaatti-kiinteistöjen ei voida katsoa olevan tiedonannossa tarkoitettu toiminnanharjoittaja, eikä sitä arvioida tällaisena toimijana. Senaatti-kiinteistöjen asema on muodostettu lailla, jossa on määritelty myös sen tehtävät. Lailla säädetyn toimialansa mukaisesti Senaatti-kiinteistöt ei suuntaudu, eikä se voi suuntautua markkinoille. Se ei myöskään voi osallistua julkisiin kilpailutuksiin silloin kun jokin hankintalain mukainen hankintayksikkö joutuu palvelunsa kilpailuttamaan.

Toisekseen Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleva valtion omaisuus on tarkoitettu hyödynnettäväksi liikelaitoslaissa säädetysti ensi sijassa markkinoiden ulkopuolella ja ei-kaupallisesti. Omaisuutta käyttävät valtion virastot ja laitokset sekä näihin verrattavat toimijat valtion sisäisen vuokrajärjestelmän kautta. Tilojen hyödyntäminen on välttämätöntä julkisen vallan käyttämiseksi ja julkisten lakisääteisten valtion palveluiden tuottamiseksi kansalaisille. Merkittävin käyttäjä on puolustushallinto (noin 49 prosenttia kiinteistökannasta ja 34 prosenttia myynnistä eli lähinnä vuokratuloista). Senaatti-kiinteistöillä on myös muita valtiontuen käsite-tiedonannon kohdassa 17 mainittuja tai niihin rinnastuvia julkisen vallan käyttäjiä asiakkainaan. Tällaisia asiakkaiden toimintoja ovat esim. rajavartiointi, tulli, poliisi, vankeinhoito ja keskushallinto eli ministeriöt. Valtion tarpeista vapautuva omaisuus myydään avoimin ja syrjimättömin myyntimenettelyin eikä sitä jäädä vuokraamaan markkinoille muutoin kuin tilapäisesti.

Tällöinkin kyse on omaisuuden arvon säilyttämiseksi ja kiinteistövarallisuuden myynnin varmistamiseksi tehtävästä vuokraamisesta. Senaatti-kiinteistöt ei kehitä kiinteistövarallisuutta myyntiä varten käytännössä muutoin kuin kaavamuutoksin. Kiinteistövarallisuuden muuntaminen muuhun käyttöön valtion ei-taloudellisen toiminnan päätyttyä, ei tapahdu liikelaitoksen omistuksessa.

Senaatti-kiinteistöillä on valtion vaikutuspiiriin kuuluvia asiakkaita, jotka eivät ole samaa valtio -oikeushenkilöä. Asiakkuuden taustalla on lähes poikkeuksetta omaisuuden hyödyntäminen tilanteessa, jossa jokin valtion lakisääteinen tehtävä on osoitettu lailla muulle kuin virastolle tai kyse on julkisin varoin tuotettavasta palvelusta, jota ei muutoin ole markkinoilla. Esimerkki tällaisesta asiakkaasta on Kansallisgalleria-säätiö, jota koskevassa laissa sille on asetettu joukko aiemmin Valtion taidemuseo -nimellä toimineen laitoksen tehtäviä.

Vähäiseksi rajautuvan valtion vaikutuspiirin ulkopuolelle jäävän asiakasryhmän osalta kyse on usein tilavuokrauksista Senaatti-kiinteistöjen kilpailuttamille palvelutuottajille näiden tuottaessa palveluita valtiolle (esim. henkilöstöravintolat, puhtauspalvelutuottajat tai kaluston huoltopalveluiden tuottajat). Ulkopuolisia asiakkaita ovat myös yksityishenkilöt esim. autopaikkavuokraustilanteissa virastotalojen yhteydessä sekä joiltain osin työsuhdeasuntojen vuokrauksesta. Vähäiseltä osin Senaatti-kiinteistöt vuokraa tiloja yllä kuvatulla tavalla valtion ulkopuolisille tahoille kiinteistövarallisuuden arvon ja myytävyyden säilyttämiseksi. Joissain tapauksessa yhdyskuntarakenne ja kaavoitus edellyttävät toimintoja rakennuksiin, joiden hyödyntäminen valtion osalta ei ole mahdollista. Näin esim. kauppa- ja liiketilojen sijoittamisvaatimukset asemakaavoituksella toimistorakennuksen yhteyteen. Tämä taloudelliseksi toiminnaksi katsottava toiminta on markkinaehtoista.

Puolustuskiinteistöjen perustaminen ei juurikaan vaikuttaisi tähän asiakaspiirin jaotteluun. Jatkossa vastaavat luvut tarkasteltaisiin Senaatti-konsernin tasoisesti. Puolustusvoimat on mm. suljetuilla alueilla vuokrannut tiloja edelleen strategisille kumppaneilleen, kuten esim. Millog Oy:lle puolustushallinnon rakennemuutosten yhteydessä. Vuokrauksien yhteydessä Puolustusvoimat on näin voinut varmistaa kohteiden osalta oman suoran ohjauksen. Mikäli näitä Puolustusvoimien edelleen tekemiä vuokrauksia halutaan siirtää suoraan Puolustuskiinteistöjen vuokrauksiksi, vaikuttaisi tämä siinä kohtaa valtio-oikeushenkilön vuokrausta pienentävästi ja vastaavasti yhtiöiden vuokrausta suurentavasti. Senaatti-kiinteistöjen asiakaskunnan vuokraus- ja palvelumyynnin liikevaihdosta liikelaitoslain 1 §:n mukaisia asiakkaita on yhteensä noin 92 %. Huomioitaessa Millog Oy:lle tapahtuva Puolustusvoimien edelleen- ja alivuokraus vastaava luku olisi jossain määrin pienempi. Puolustuskiinteistöihin liittyvä järjestely todennäköisesti vastaavasti parantaa valtioasiakkaille suuntautuvan myynnin lukua Senaatti-konsernin tasolla, kun nykyinen Rakennuslaitoksen ylläpitopalveluiden palvelumaksu Puolustusvoimille poistuu ja muuttuu osaksi Puolustuskiinteistöjen kokonaisvuokraa.

3.2.4 Palveluiden hinnoittelu liikelaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä

Liikelaitoslain säätämisen jälkeen valtion palvelukeskusten ml. Senaatti-kiinteistöjen palveluiden hinnoittelussa valtion sisäisille asiakkaille lähtökohdaksi on muodostunut ns. omakustannusperusteinen hinnoittelumalli. Mallissa palvelun myynnillä saatavilla tuloilla katetaan palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset sekä esim. liikelaitosten tapauksessa palvelutuotantoon sidotun pääoman tuotto, joka on viime vuosina vastannut valtion lainanoton keskimääräisiä kustannuksia. Omakustannusperusteinen hinnoittelu on ollut mahdollista liikelaitoslain 1 §:n 1 momentin mukaisille asiakkaille sekä niille valtiopiiriin kuuluville asiakkaille, joiden rahoituksesta on katettu pääosin valtion talousarvioon varatulla määrärahalla.

Hinnoittelu muille kuin valtion sisäisille asiakkaille ja valtion in-house-yhtiöille on liikelaitoslain lähtökohdan mukaisesti markkinahintaista. Tätä asetelmaa ei esitetä muutettavaksi. Esitys ei vaikuttaisi myöskään Puolustusvoimien mahdollisuuteen jatkossakin jälleenvuokrata toimitiloja strategisille kumppaneilleen, mikäli tämä on toiminnan järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaista.

3.2.5 Markkinoille suuntautuvan myynnin vaikutukset liikelaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä

Valtiontuen käsite -tiedonannon mukaisesti liikelaitosten toiminnan vaikutuksia arvioida myös sen perusteella onko toiminnalla vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Liikelaitokset tuottavat palvelut lähtökohtaisesti valtiolle itselleen, jolloin niiden toiminta lähtökohtaisesti tapahtuisi vain Suomen valtion alueella. Palvelutuotanto tapahtuu lain nojalla säädetyn toimialan ja tehtävien puitteissa. Ulkomailla sijaitsevat lähetystökiinteistöt ja muut instituuttikohteet ovat kansainvälisten diplomaatti-statukseen liittyvien syiden vuoksi jatkossakin ulkoministeriön hallinnonalalla hoidettavia. Ehdotuksen mukaisen Puolustuskiinteistöjen osalta toimintaa voisi olla puolustusvoimien tehtäviin kuuluvien sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden ja muiden kansainvälisten tehtävien yhteydessä olla myös Suomen ja käytännössä yleensä EU:n rajojen ulkopuolella. Kaiken kaikkiaan valtion liikelaitosten toiminnalla ei arvioida olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai investointeihin joko lainkaan tai se on enintäänkin marginaalista. Tämä pätee myös jäljempänä kuvatun Senaatti-kiinteistöjen ja esitetyn Senaatti-konsernin toimintaan.

Senaatti-konsernin omistajahallinnassa oleva kiinteistökanta muodostuu pääosin myös sellaisista kohteista, joilla ei ole markkinoilla kilpailevaa infrastruktuuria. Valtion ydintoimintoihin lukeutuvien puolustuskiinteistöjen, rajaturvallisuuden kohteiden, vankeinhoitolaitoksien ja ainutlaatuisten kansallisten kulttuurilaitosten ja -rakennusten osalta ei ole olemassa markkinoita eivätkä markkinaehtoiset toimijat tuota tällaisia tiloja markkinoille. Valtion itsensä käyttöön nämä kohteet tuotetaan ja ylläpidetään siten, että kohteet ovat valtion itsensä omistuksessa. Toiminnan luonteesta ja esim. turvallisuusvaatimuksista johtuen kohteita ei voida hankkia vuokraamalla tai muutoin markkinoilta käyttäen esim. tilahallintapalveluita. Tämä koskee pääosin myös valtion käyttämiä toimistotyyppisiä kohteita. Toimistokiinteistöjen osalta strategisena linjauksena on myös omistuksen kautta ylläpitää riittävä toimitilaverkosto monipaikkaisen työskentelyverkoston mahdollistamiseksi valtiolla kaikissa tilanteissa.

Varsinainen kiinteistöihin liittyvä tuotanto esim. ylläpidon ja rakentamisen osalta tapahtuu pääosin Senaatti-kiinteistöjen hankintalain mukaisella kilpailutuksella markkinoilta. Puolustuskiinteistöjen osalta tulisi jatkossa olemaan myös omaa ylläpitopalveluiden tuotantoa, mikä olisi välttämätöntä mm. turvallisuussyistä.

4 Tavoitteet

Puolustusvoimien tilakanta ja käyttö poikkeavat merkittävästi muiden valtionhallinnon toimialojen tilatarpeesta ja käytöstä. Puolustusvoimien toimialalla suurin osa toimitiloista on muuta kuin tyypillistä toimistotilaa, erikoistiloja on paljon ja lisäksi suuri osa niistä sijaitsee suljetuilla alueilla ja tilojen käyttöä määrittää sotilaallisen toiminnan erityistarpeet. Tästä johtuen tilakantaa ja sen käyttöä tulee suunnitella pitkäjänteisesti. Esimerkiksi nykyinen Puolustusvoimien strategiakausi, jolla hankkeita suunnitellaan ja arvioidaan, jatkuu vuoteen 2035. Monet kiinteistöinvestoinneista ovat samalla suoraan liitännäisiä strategiakaudella tehtäviin asejärjestelmä- ja kalustohankintoihin.

Kaikessa puolustushallinnon toiminnassa korostuu turvallisuusintensiivisyys, joka heijastuu vahvasti myös toimitilatarpeisiin. Tällaisia tarpeita ovat mm. tilojen käytettävyys normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä häiriötilanteiden sietokyky. Myös kansainvälisten tehtävien vaatimukset sekä korkea tila- ja tietoturvallisuuden vaatimustaso korostuvat puolustushallinnon toiminnassa. Puolustushallinnossa kiinteistöt ja toimitilat ovat osa Puolustusvoimien operatiivista suorituskykyä ja sen turvaamista. Tästä johtuen puolustushallinnon tilaratkaisut tulee suunnitella ja toteuttaa osana turvallisuusratkaisujen kokonaisuutta.

Puolustusvoimien tilojen käytön ja ylläpidon uudelleenjärjestelyn tavoitteena on, että Puolustusvoimilla on eri toimintatasoille yksi selkeä vastinpari, Puolustuskiinteistöt.

Tavoitteena on yksi yhtenäinen kiinteistöhallinto, jossa myös Puolustusvoimien toimitiloihin ja kiinteistöihin liittyviä kehittämistarpeita tarkastellaan osana valtiokokonaisuutta. Uudistuksen yhteydessä voidaan poistaa päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita. Tavoitteena on pystyä palvelemaan puolustusvoimien tarpeita aiempaa paremmin vähentämällä ja selkeyttämällä vastuurajapintoja. Kiinteistötoimen strategisen kumppanuuden keskeisenä tavoitteena on tukea Puolustusvoimien valmiutta, varautumista ja turvallisuutta toimitilojen tarjoaman suojan ja käytettävyyden kautta. Tämän toteutuminen varmistetaan tuottamalla Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen yhtenäinen tilannekuva. Samalla tavoitteena on Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousun hillitseminen.

Valtion kiinteistötoimen tavoitteena on tuottaa virastojen toiminnalle tarkoituksenmukaiset tilat mahdollisimman kustannustehokkaasti. Liikelaitosmallin myötä toteutettu valtion keskitetty kiinteistönomistus on osoittautunut toimivaksi. Sillä pyritään varmistamaan kaikkia hallinnonaloja ja kokonaistaloudellisuutta ajatellen kiinteistöjen riittävä ylläpito, kiinteistöjä koskevien riskien hallinnan keskittäminen, tarvittavat investoinnit ja kiinteistöjen elinkaaren aikainen tehokas hyödyntäminen. Keskitetty toimintamalli mahdollistaa vahvan kiinteistöosaamisen ja erikoistumisen. Keskitetyssä mallissa investoinnit voidaan tehdä oikea-aikaisesti liikelaitoksen kautta ja maksaa ne pidemmällä aikajänteellä vuokrina takaisin. Tämä helpottaa virastojen ja laitosten talouden suunnittelua ja budjetointia, kun toimitilakustannukset ovat sopimusperusteisesti määritettyjä ja vuokran muodossa tasaisesti maksettavia.

Yhtenäisessä omistajahallinnassa on voitu toimeenpanna myös koko valtionhallintoa koskevia kiinteistö- ja toimitilastrategioita ottaen huomioon virastojen ja laitosten yhdenvertainen kohtelu ja valtion kokonaisetu. Yhtenäisen omistajahallinnan tavoitteena on hallita valtion kiinteistöihin liittyviä riskejä kokonaisvaltaisesti samassa konsernirakenteessa. Liikelaitoskonsernin yhteisten palveluiden tuottamisessa lähtökohtana on osaamiskeskittymä, joka tuo hyötyjä koko valtionhallinnolle mm. valmiuden ja turvallisuuden osalta. Vaikka liikelaitokset olisivat omia hankintayksiköitä, tehokkaalla yhtenäisellä hankintatoimella ja yhteisillä hankinnoilla pyrittäisiin saamaan synergia- ja taloudellisia hyötyjä. Toisilleen konsernin liikelaitokset tuottaisivat palvelut saman oikeushenkilömuodon sisällä ilman kilpailutusta kirjanpitolain edellyttämällä tavalla ja sisäistä hinnoittelua noudattaen. Lisäksi muitakin palveluita keskittämällä voidaan hillitä toimitilakustannusten nousua.

Liikelaitoslain yleinen kehittäminen sujuvoittaa lain nojalla toimivien liikelaitosten ja niitä ohjaavien keskushallinnon viranomaisten hallintoa. Samalla tavoitteena on selkeyttää valtion liikelaitosten toiminnan perusteiden, vastuiden ja velvoitteiden kuvausta säädöstasolla. Liikelaitosten asiakaspiirin selkeyttämisellä ja päivittämisellä varmistetaan liikelaitosten juridisen toimintaympäristön toimivuus.

5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Keskeiset ehdotukset

5.1.1 Puolustuskiinteistöjen uudelleenorganisointi

Puolustusvoimien käytössä oleva rakennettu kiinteistöomaisuus on tarkoitus koota Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitokseen. Puolustuskiinteistöt olisi Senaatti-kiinteistöjen tytärorganisaationa toimiva liikelaitos. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ensiksikin perustettavaksi Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitos ja säädettäväksi sen osalta mm. tämän tehtävästä, ohjauksesta, toimintaperiaatteista ja hallinnosta. Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevat säädökset koottaisiin samalla uuteen laitoskohtaiseen lakiin. Laitoskohtaisessa laissa säädettäisiin siten muodostuvasta Senaatti-konsernista ja konsernirakenteen toiminnoista. Laitoskohtainen laki olisi erityislaki suhteessa yleislakina toimivaan liikelaitoslakiin. Yleislaista ehdotetaan samalla siirrettäväksi kaikki nykyiset Senaatti-kiinteistöä koskevat laitoskohtaiset säännökset uuteen laitoskohtaiseen lakiin. Tytärliikelaitosrakennetta ei ole arvioitu tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää yleislain puolelle. Tytärliikelaitosrakenteen säätäminen liikelaitoskohtaisesti mahdollistaa kulloinkin toimialan erityistarpeiden huomioimisen yleiseksi rakenteeksi säädettävää mallia paremmin. Konsernin muodostava Metsähallitus on vastaavasti säädetty liikelaitoskohtaisella erityislailla.

Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhtenä lähtökohtana on hillitä Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousua. Samalla Senaatti-kiinteistöjen muiden asiakkaiden asema ei tulisi heikentyä. Näiden tavoitteiden varmistamiseksi osa emo- ja tytärliikelaitoksen asiakkaille tuottamista ja liikelaitoskonsernin itse tarvitsemista palveluista on tarkoitus tuottaa keskitetysti. Yhteisten palveluiden ja toimintojen toimivuudesta vastaisi Senaatti-kiinteistöt emoliikelaitoksena ja palveluita tuotettaisiin joko Senaatti-kiinteistöissä tai Puolustuskiinteistöissä liikelaitoskonsernin sisällä kulloinkin tehokkaimmaksi katsotuilla järjestelyillä ja tuotantovastuilla. Puolustuskiinteistöt tuottaisi resurssiensa puitteissa esim. valmiuteen ja varautumiseen liittyviä konsernin yhteisisiä palveluita liikelaitoskonsernille ja koko valtionhallinnolle.

Ehdotetun konsernirakenteen myötä talousarviotalouden ja Senaatti-kiinteistöjen välisiin vastuisiin ei tulisi juurikaan muutoksia. Puolustuskiinteistöt vastaisi sitoumuksistaan ensi sijassa itse ja mikäli se ei tähän kykenisi, vastaisi näistä Senaatti-kiinteistöt. Talousarviotalouden vastuu olisi siten jatkossakin toissijaista suhteessa liikelaitosten vastuisiin.

Eduskunnan ohjauksen muodostumista selkeytettäisiin siten, että liikelaitoslaissa säädetyn mukaisesti eduskunta hyväksyisi jatkossa liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toiminnantavoitteet. Voimassa olevassa laissa näitä ei ole ollut, vaan eduskunnan ohjaus on tältä osin johdettu suoraan perustuslain 84 §:stä. Eduskunta asettaisi mainitut tavoitteet talousarviokäsittelyssä muun ohjauksensa ohella. Esitykset Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen ohjauksesta tehtäisiin yhdellä esityksellä valtionvarainministeriön hallinnonalan pääluokassa. Eduskunnan suostumus lainanottoon, investointien enimmäismäärä sekä tulevien vuosien sitoumusten valtuudet annettaisiin Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen osalta yhteisesti Senaatti-konsernin tasolla. Ohjaavien ministeriöiden tehtävänä olisi eduskunnan päätettyä talousarviosta antaa liikelaitoksia koskien tarkemmat palvelu- ja tulostavoitteet sekä tuloutustavoitteet. Valtuuksien ja suostumusten tarkempi kohdentaminen tapahtuisi Senaatti-konsernissa Senaatti-kiinteistöjen päätöksellä eduskunnan hyväksymissä rajoissa ja asetettavat tavoitteet huomioon ottaen ja Puolustuskiinteistöt päättäisi osaltaan valtuuksista näiden puitteissa.

Senaatti-kiinteistöillä ja Puolustuskiinteistöillä olisi kummallakin oma tase ja kirjanpito. Lähtökohtana olisivat liikelaitoslain mukaiset taloudenpidon säädökset. Konsernirakenteesta johtuen erityislailla säädettäisiin eräistä poikkeavista järjestelyistä. Puolustuskiinteistöt tekisi valtion talousarvioon ja julkisen talouden suunnitteluun liittyvät esityksensä Senaatti-kiinteistöille, joka kokoaisi näistä oman esityksensä kanssa yhden esityksen ohjaavalle valtiovarainministeriölle. Puolustuskiinteistöjen lainarahoitus tulisi Senaatti-kiinteistöiltä. Senaatti-kiinteistöjen lainanotto mukaan lukien Puolustuskiinteistöjen lainatarpeet tapahtuisi eduskunnan vuosittain hyväksymän lainanottovaltuuden puitteissa. Kumpikin liikelaitos laatisi vuosittaisen tilinpäätöksen. Puolustuskiinteistöjen tilinpäätös toimittaisiin Senaatti-kiinteistöjen hallitukselle, jonka tehtävänä olisi tehdä liikelaitoslain mukaisesti kumpaakin liikelaitosta koskeva esitys valtioneuvostolle. Valtioneuvosto vahvistaisi konsernitilinpäätöksen ja asettaisi tuloutusvelvoitteen Senaatti-kiinteistöille sekä päättäisi miltä osin tuloutuksesta vastaisi Puolustuskiinteistöt.

Myös hallinnon osalta erityislaki sisältäisi joitain liikelaitoskohtaisia poikkeuksia yleisestä liikelaitoslaista. Puolustuskiinteistöjen operatiivisesta toiminnasta vastuussa olisi Puolustuskiinteistöjen johtaja. Johtajan tehtävät olisi säädetty erityislaissa ja tämän valinnasta päättäisi Puolustuskiinteistöjen hallitus. Johtajan hallinnollisena esimiehenä toimisi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja. Puolustuskiinteistöjen hallitukselle päätettäväksi vietävien asioiden esittelystä olisi myös erityislaissa säädös. Puolustuskiinteistöjen johtaja esittelisi asiat Puolustuskiinteistöjen hallitukselle. Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja toimisi kuitenkin esittelijänä asioissa, joilla on merkittäviä vaikutuksia koko Senaatti-konserniin.

5.1.2 Henkilöstön asema

Uudelleenorganisoinnissa henkilöstön asema turvattaisiin niin Rakennuslaitoksen kuin Senaatti-kiinteistöjenkin osalta. Valtaosa Rakennuslaitoksen henkilöstöstä siirtyisi Puolustuskiinteistöihin. Samalla Senaatti-kiinteistöjen henkilöstöä siirtyisi vähäisessä määrin Puolustuskiinteistöihin ja vastaavasti osa Rakennuslaitoksen henkilöstöstä Senaatti-kiinteistöihin. Kaikki henkilöstösiirrot toteutettaisiin liikkeenluovutuksen periaatteita noudattaen. Laitoskohtaiseen lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi näiden henkilöstöä koskevien periaatteiden ja lähtökohtien toteuttamiseksi tarvittavat säännökset. Ehdotus ei sisällä siirtoja Puolustusvoimien henkilöstön osalta. Henkilöstön asemaa on kuvattu tarkemmin jäljempänä mm. henkilöstövaikutukset kohdassa.

5.1.3 Yleiset liikelaitoslain kehittämistarpeet

Kaikkien valtion palvelukeskusten toimintaa ohjaavissa säännöksissä palvelukeskusten asiakaspiirin määrittely on ollut tarpeellista. Asiakaspiirin määritelmää on myös vuosien varrella ollut tarpeellista päivittää. Taustalla ovat olleet valtionhallinnon rakennemuutokset sekä julkisen sektorin yhteistyön lisääntyminen yli sektorirajojen. Liikelaitoslain asiakaspiirin määritelmää ehdotetaan uudistettavaksi siten, että se kuvaa aiempaa selvemmin liikelaitoksen roolin valtion sisäisenä palvelukeskuksena. Asiakaspiirin määritelmässä on tavoitteena huomioida myös julkisen hallinnon kehittämistarpeet yli julkishallinnon yksiköiden rajojen. Tämä on välttämätöntä esim. kehitettäessä valtion ja kuntien kansalaispalveluiden yhteisiä tuottamismahdollisuuksia.

Jatkossakin yleislaki sisältäisi valtion liikelaitoksen asiakaspiirin kuvauksen. Liikelaitoskohtaisessa erityislaissa tulisi kuitenkin ottaa kantaa siihen, miltä osin yleislain asiakaspiiri on perustettavan liikelaitoksen toimialalla sovellettavissa ja onko liikelaitoskohtaisesti tarvetta täydentää asiakaspiirin määritelmää. Liikelaitoskohtaisesti olisi harkittava ja lailla säädettävä liikelaitoksen mahdollisuudesta toimia markkinoilla yleislain puitteissa. Markkinoilla olevan toiminnan osalta lähtökohtana olisi markkinahinnoittelu liikelaitoslain ehdotettavan 3 §:n mukaisesti.

Mahdollisuus toimia ylipäätään markkinoilla olisi tulkittava suppeasti, johtuen liikelaitosmalliin liittyvistä rakenteellisista ominaisuuksista kuten liikelaitoksen konkurssikelvottomuudesta. Taloudellinen toiminta voisi olla mahdollinen sisämarkkinoiden sallimissa puitteissa ja lähinnä vain silloin, kun kyse on oman palvelutuotannon yhteydessä tapahtuvasta liitännäistoiminnasta. Tämän markkinoille suuntautuvan taloudellisen toiminnan määrä tulisi olla aina vähäinen suhteessa varsinaiseen liiketoimintaan. Voimassa olevassa liikelaitoslain soveltamiskäytännössä taso on noin 10 prosenttia, mikä olisi jatkossakin lähtökohtana. Kaiken liitännäistoiminnan määrän osalta lähtökohtana olisi infrastruktuurikohtainen arviointi ja enimmillään sitä saisi olla 20 prosenttia. Määrä tulisi kuitenkin arvioida ja asettaa lailla jokaisen liikelaitoksen perustamisen yhteydessä erikseen.

Ehdotettavan asiakaspiirin jaottelun mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen asiakkaista valtion virastojen, laitosten sekä muiden valtiopiiriin kuuluvien asiakkaiden yhteenlaskettu osuus ei käytännössä muuttuisi nykyisestä. Asiakaspiirille tapahtuvan palvelumyynnin seuranta tulisi kuitenkin lain voimaantulon jälkeen päivittää vastaamaan laissa määriteltyä jaottelua.

Edellä kuvatun markkinoille suuntautuvan taloudellisen toiminnan määrä ei poikkeaisi kansallisista markkinasääntelyn lähtökohdista. Toiminnan salliminen rajatusti olisi välttämätöntä, jotta valtion liikelaitokset kykenisivät järkevästi toteuttamaan niille säädetyn valtion sisäisen palvelukeskuksen tehtävänsä. Valtaosa liikelaitosten palvelutuotannosta suuntautuisi aina valtionhallinnon sisäisiin tarpeisiin. Niillä ei esimerkiksi ole hoidettavanaan kansalaispalveluita tai tehtävänään palvella yksityistä markkinaa ja niiden tehtävistä säädettäisiin joka kerta lailla erikseen. Liikelaitoksilla olisi todennäköisesti usein myös valmiuslain mukaisia tehtäviä hoidettavanaan, mikä on mm. kuntalain (410/2015) 127 §:n yhteydessä todettu perusteeksi poiketa yhtiöittämisvelvoitteesta, vaikka toiminta olisi osin markkinoilla tapahtuvaa. Valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisella ja liikelaitoskohtaisilla laeilla ei ole tarkoitus muuttaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa tai sitä, miten liikelaitoksen toimintaa arvioidaan kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn puitteissa.

Valtion palvelukeskusten palveluiden yleisesti käyttöön otetun omakustannusperusteisen hinnoittelumallin johdosta liikelaitoslaissa todettua liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden määrittelyä on tarpeellista tarkentaa. Liikelaitosten toiminnan tulee jatkossakin olla liiketaloudellisia periaatteita noudattavaa. Tämä on välttämätön lähtökohta, jotta toiminnan läpinäkyvyys ja vertailtavuus voidaan edelleen toteuttaa ja toiminnan kustannustehokkuutta vertailtavuuden kautta seurata. Laissa selvennettäisiin kuitenkin, milloin palvelutuotanto voi olla omakustannushinnoitteluun perustuvaa ja milloin sen tulee olla markkinaehtoista.

Liikelaitoksen operatiiviseen liiketoimintaan liittyvän hallinnon ja päätöksenteon sujuvoittamiseksi liikelaitoslaissa on tunnistettu myös muutamia muutostarpeita. Nämä keventäisivät niin liikelaitoksen kuin omistajaohjauksesta kulloinkin vastaavan ministeriön hallinnollista työmäärää. Kehittämistarpeita ovat mm. liikelaitoksen hallituksen päätösvallan delegointimahdollisuus valtion kiinteistövarallisuuden luovutuksissa, hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien nimittämisjakson pidentäminen nykyisestä kerran vuodessa tapahtuvasta nimittämisestä pidemmäksi sekä liikelaitosten välisten valtion kiinteistövarallisuuden hallinnansiirtomenettelyn yksinkertaistaminen.

5.2 Pääasialliset vaikutukset

5.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitettävä järjestely koskee merkittävää noin 1,1 miljardin euron valtion kiinteistöomaisuuserää. Omaisuusjärjestelyt ja uudelleenorganisoituminen tapahtuisivat kuitenkin valtionhallinnon sisällä eikä esitys lisäisi valtion vastuita ulkopuolelle, vaan kyseessä on olemassa olevien vastuiden uudelleenorganisointi. Järjestely ei lisää Senaatti-kiinteistöjen muiden valtioasiakkaiden toimitilakustannuksia tai heikennä niiden palveluita.

Tavoitteena on, että keskitettäessä Senaatti-kiinteistöjen ja Rakennuslaitoksen toimintoja yhteen mm. päällekkäisten ICT-ratkaisujen poistumisen, saavutettavien hankintojen mittakaavaetujen, liikelaitoslain hallinnollisten vaatimusten keventymisen ja toiminnan yhdenmukaistumisen myötä on saavutettavissa valtiolle vähintään 5 miljoonaa euroa alempi kustannustaso. Tämä saavutetaan noin 5–10 vuoden aikana muun muassa hankintatoimen tehostumisen, päällekkäisten tehtävien ja ICT-järjestelmien poistamisen sekä tehtävien uudelleenjärjestämisen kautta. Yhteisillä liikelaitoskonsernin palveluilla tuotettaisiin jatkossa palveluita kummallekin liikelaitokselle ja niiden asiakkaille aiemman kahden organisaation sijaan. Kiinteistöjen ylläpitoprosessin yhtenäistäminen mahdollistaa ylläpidon kustannustason alentumisen. Senaatti-kiinteistöjen ja Rakennuslaitoksen samankaltaisten hankintojen volyymiksi on arvioitu noin 50 miljoonaa euroa, mistä jatkossa hankintoja yhtenäistämällä on saavutettavissa kustannusten alentumista.

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

Kokonaisvuokramallissa Puolustuskiinteistöt vastaa Puolustusvoimien vuokraamien kiinteistöjen kokonaiskustannuksista ja elinkaaren suunnittelusta. Kunnossapitovastuu siirtyy pois Puolustusvoimilta, joka voi keskittyä ydintoimintaansa. Uudet kokonaisvuokra- ja palvelusopimukset laaditaan siten, että Puolustusvoimien toimitilamenot vastaavat kohdetasolla paremmin todellisia kustannuksia ja helpottavat niiden ennustettavuutta. Ennakoiva ylläpito vähentää korjaustarvetta ja aikaansaa kustannussäästöjä.

Uudelleenorganisoitumisen ja hankkeen läpivientiin liittyvien kertakustannusten on arvioitu olevan noin 5,7 miljoonaa euroa, josta suoria projektikustannuksia on noin 0,9 miljoonaa euroa. Muut kustannukset muodostuvat organisaatioiden omista lisäkustannuksista hankkeen onnistuneen läpiviennin varmistamiseksi. Puolustuskiinteistöjen toiminnan alkuvaiheessa kustannuksia syntyy myös tietojärjestelmähankinnoista. Kustannusten vaikutuksia talousarvioon on kuvattu tarkemmin kohdassa 12.

Henkilöstön siirtyessä Puolustuskiinteistöjen ja Senaatti-kiinteistöjen palvelukseen siirtyisi näille Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstön lomaoikeuksiin liittyviä vastuita yhteensä noin 6 miljoonaa euroa. Senaatti-kiinteistöiltä Puolustuskiinteistöille siirtyvän henkilöstön osalta vastuut olisivat alle 0,5 miljoonaa euroa. Nämä vastuut liikelaitokset kattaisi saamillaan liiketoiminnan tuloilla. Vastaava kustannus on tähän saakka katettu Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asiakkailtaan, lähinnä Puolustusvoimilta, perimillä palvelumaksuilla ja Senaatti-kiinteistöjen perimillä vuokrilla. Siirrolla ei tältä osin siten olisi vaikutusta Puolustusvoimien kustannuksiin.

Järjestelyn yhteydessä siirtyvän omaisuuden omistusoikeus ei vaihtuisi, vaan kyse olisi omistajahallinnan siirrosta. Juridinen omistusoikeus olisi jatkossakin Suomen valtiolla. Siirron yhteydessä ei tulisi suoritettavaksi varainsiirtoveroa eikä esityksellä olisi muitakaan varainsiirtoverovaikutuksia. Siirtyvästä noin 1,1 miljardin euron omaisuudesta Rakennuslaitoksen osuus olisi arviolta noin 25 miljoonaa euroa. Puolustuskiinteistöille muodostettavan vieraan pääoman määrä olisi arviolta noin 400 miljoonaa euroa. Vieras pääoma koostuisi Rakennuslaitoksen nykyisistä lyhytaikaisista ostoveloista ja emoliikelaitoksen kanssa muodostettavasta velkasuhteesta. Lainajärjestely olisi valtion sisäinen ja toteutettaisiin emo- ja tytärliikelaitoksen taserakenteen muodostamiseksi yhdenmukaisiksi keskenään. Näin järjestely olisi valtion muiden virastojen ja laitosten tilakustannusten näkökulmasta neutraali. Kummankin liikelaitoksen omavaraisuusaste tulisi olemaan noin 60–65 prosentin välillä. Luvut on arvioitu viimeisten vahvistettujen vuoden 2018 tilinpäätöstietojen perusteella.

Liikelaitosten markkinoille tapahtuva myynti säilyisi jatkossakin vähäisenä eikä esityksessä olisi tältä osin muutosta nykytilanteeseen.

5.2.2 Vaikutukset henkilöstön asemaan

Uudelleenorganisoinnin yhteydessä olisi tarkoitus säätää liikkeenluovutuksen ehtojen noudattamisesta, jolloin näiden ehtojen toteutumista ei tarvitsisi erikseen tarkastella. Uudelleenorganisointiin ei liittyisi henkilöstön vähentämistä. Esityksellä ei olisi liikkeenluovutuksena välittömiä vaikutuksia henkilöstön etuihin. Järjestelyn yhteydessä henkilöstön palkkaus, etuudet ja eläkejärjestelyt jatkuisivat liikkeenluovutuksen ehtojen mukaisesti. Järjestelyn tuloksena Senaatti-konsernissa sovellettavien työehtojen ja etuuksien kirjo saattaisi kasvaa. Senaatti-konsernissa pyritään varmistamaan työntekijöiden tasapuolinen kohtelu, minkä toteuttamiseksi pidemmällä aikavälillä tavoitteena olisi työehtojen ja etuuksien yhtenäistäminen. Työehtoja ja työehtosopimuksia koskevat linjaukset käsiteltäisiin Senaatti-konsernin johtoryhmässä.

Henkilöstön aseman järjestämiseen sovellettaisiin työsopimuslain (55/2001) ja valtion virkamieslain (750/1994) liikkeenluovuttamista koskevia säännöksiä. Siirtoihin sovellettaisiin myös lakia yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa ja lakia yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007). Järjestelyyn ei sovellettaisi lakia valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (362/2002), koska järjestely koskee lain soveltamisalan ulkopuolella olevaa liikelaitosta eikä järjestelyä olisi toteuttavissa erillisenä liikelaitoksen toiminnasta.

Yhteensä uuden Senaatti-konsernin palveluksessa olisi noin 1 100 työsuhteista työntekijää 1.1.2021 alkaen. Puolustuskiinteistöt tuottaisi tilapalvelut Puolustusvoimille ja sen määrittämille strategisille kumppaneille. Senaatti-kiinteistöt tuottaisi tilapalvelut muulle valtion hallinnolle ja valtion budjettitalouden ulkopuolella oleville asiakkaille.

Asiakkaiden ja liikelaitoskonsernin itsensä tarvitsemat yhteiset palvelut tuotettaisiin keskitetysti ja yhdenmukaisesti. Palveluja tuottavat yksiköt ja niiden henkilöstö sijaitsisivat Senaatti-kiinteistöissä tai Puolustuskiinteistöissä.

Rakennuslaitoksen henkilöstöstä pääosa siirtyisi Puolustuskiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöihin siirtyisivät ne henkilöt, jotka työskentelisivät jatkossa Senaatti-kiinteistöjen tuottamissa yhteisissä palveluissa. Yhteisiä palveluita tuotettaisiin osin myös Puolustuskiinteistöissä ja tältä osin yhteisiä palveluita tuottava henkilöstö olisi Puolustuskiinteistöissä. Senaatti-kiinteistöistä Puolustuskiinteistöihin siirtyisi myös se henkilöstö, joka tulisi hoitamaan Puolustusvoimien asiakkuutta jatkossa. Määräaikainen työsuhteinen henkilöstö siirtyisi määräaikansa osoittamaksi ajaksi liikelaitoksien palvelukseen määräaikaiseen työsuhteeseen.

Järjestelyn yhteydessä tarkasteltaisiin myös Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen toimintojen rajapintoja. Nykyisessä pääomavuokramallissa ylläpidon vastuun ollessa Puolustusvoimilla Puolustusvoimien henkilöstöä on resursoitu näihin ydintoiminnan ulkopuolisiin toimintoihin.

Rakennuslaitoksen nykyisen johtajan määräaikainen virka muuttuisi tämän lain nojalla määräaikaiseksi työsuhteeksi ja sijoitettaisiin Puolustuskiinteistöihin väliaikaiseksi johtajaksi, kunnes Puolustuskiinteistöjen hallitus tekisi valinnan varsinaisesta johtajasta. Kaikki siirrot toteutettaisiin 1.1.2021 lukien ja koko henkilöstö siirtyisi entisin ehdoin. Uudistuksen yhteydessä on kuultu henkilöstöjärjestöjä eikä uudistus toisi muutoksia henkilöstöjärjestöjen asemaan.

Henkilöstön sijoittuminen määräytyisi tehtävien perusteella. Suurin osa henkilöstöstä jatkaisi aiemmissa tehtävissään. Ehdotuksessa kuvattujen toimintojen uudelleenjärjestelyn myötä henkilöstön tehtävänkuviin ja työrooleihin saattaisi tulla muutoksia. Tällaisia muutoksia voisivat olla esim. tehtävän suorituspaikan, esimiehen tai työyksikön vaihtuminen. Työsuhteissa huomioitaisiin jatkossakin puolustusvoimien toiminnan kannalta välttämätön varallaolo ja muu valmiudellisen osaamisen edellyttämä toiminta. Joissain toiminnoissa voisi muodostua päällekkäistä resursointia järjestelyn myötä. Nämä päällekkäisyydet mahdollistaisivat henkilöstöresurssien uudelleen kohdentamisen havaittavien resurssivajeiden täyttämiseksi. Kaikissa muutoksissa pyrittäisiin huomioimaan henkilöstön osaaminen ja toiveet. Mahdollisissa uudelleenjärjestelyissä varmistettaisiin riittävä koulutus ja tuki. Etätyön ja paikkariippumattoman työnteon mahdollisuuksia hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti vähentämään tehtävien suorituspaikan muutoksia.

Toimintaa tultaisiin kehittämään Puolustusvoimien tarpeista lähtien. Puolustuskiinteistöjen toimipaikkaverkosto tulisi sijoittumaan Puolustusvoimien organisaation välittömään läheisyyteen yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa. Henkilöstölle todennäköisesti avautuisi uudistuksessa mahdollisuuksia siirtyä työskentelemään pysyvästi myös johonkin muuhun toimipisteeseen, kuin missä henkilö tällä hetkellä työskentelee.

Järjestelyn myötä henkilöstölle avautuisi liikelaitoskonsernissa nykyistä laajemmin sisäisiä uramahdollisuuksia. Henkilöstöresurssien kokoaminen yhden konsernin palvelukseen lisäisi myös mahdollisuuksia toisaalta erikoistua nykyistä syvemmin erilaisiin tehtäväkokonaisuuksiin ja toisaalta hakeutua eri tyyppisiin tehtäviin hyödyntämällä tehtäväkiertoa. Tämä osaltaan parantaisi mahdollisuuksia tuottaa Puolustusvoimille ja valtionhallinnon muille asiakkaille nykyistä parempaa tilapalvelua. Samalla tämä parantaisi koko valtion kiinteistöhallinnon jatkuvuudenhallintaa ja esim. mahdollisuuksia toimia kiinteistöalan suunnannäyttäjänä. Muodostuva nykyistä syvempi strateginen kumppanuus Puolustuskiinteistöjen ja Puolustusvoimien välillä mahdollistaisi myös osaamisen ja yhteistyön syventämisen henkilökiertojen kautta.

Henkilöstöön liittyvien muutosten toteuttamisen lähtökohtana olisi hyvä henkilöstöpolitiikka ja laadukas henkilöstöjohtaminen. Muutostilanteessa noudatettaisiin lakia yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2003) sekä yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia (334/2007) ja henkilöstön edustajat olisivat mukana muutostilanteen valmistelussa ja toteuttamisessa. Onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää myös koko henkilöstön osallistamisen jatkamista koko muutoksen ajan. Tämä edistää myös henkilöstön tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia muutoksen valmistelussa ja toteutuksessa.

5.2.3 Muut vaikutukset

Ehdotuksen mukainen tilahallinnan keskittäminen parantaisi Puolustusvoimien kykyä toteuttaa lakisääteisiä tehtäviään muodostuvan strategisen kumppanin myötä. Tässä keskeisenä hyötynä

olisi, että Puolustuskiinteistöt pitäisi Puolustusvoimien kriittiset toimitilat poikkeusolojen vaatimuksia vastaavassa kunnossa. Senaatti-kiinteistöt vastaisi muiden valtiontoimijoiden vastaavista tiloista. Tiloihin liittyvä valmiuden järjestely olisi toteutettu kustannustehokkaasti. Valmiuden ja varautumisen kannalta koko valtio hyötyisi Puolustuskiinteistöihin muodostuvan osaamiskeskittymän kautta. Järjestelyn myötä Puolustusvoimille tulisi syntyä myös nykyistä toimintamallia yksinkertaisempi ja asiakkaan näkökulmasta vastuiltaan selkeämpi malli. Puolustuskiinteistöjen voitaisiin katsoa myös olevan asiantuntevampi ja ketterämpi toimija tuottamaan Puolustusvoimien kiinteistö- ja kunnossapitopalveluja huomioiden esimerkiksi räjähteiden valmistusta ja varastointia koskevat erityisvaatimukset.

Keskeistä uudistuksessa olisi myös se, että Puolustuskiinteistöt olisi osa sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaa. Tällöin se voitaisiin nykyistä paremmin ottaa huomioon ja ohjata osana Puolustusvoimien muuta strategista suunnittelua. Tilahallinta pystyttäisiin ehdotetussa mallissa tehokkaammin kytkemään kiinteäksi osaksi turvallisuusratkaisujen kokonaisuutta niin kotimaassa kuin kansainvälisissäkin tehtävissä. Tilahallinnan keskittäminen mahdollistaisi myös muun muassa nykytilaa yhtenäisemmät tietojärjestelmäratkaisut Puolustusvoimien ja uuden tytärliikelaitoksen kesken.

Puolustusvoimat on tunnistanut toimitilat kiinteäksi osaksi puolustusjärjestelmää. Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttaminen edellyttää toimintaa tukevat toimitilat ja palvelut. Tällä hetkellä Puolustusvoimilla ei ole saatavissa yhtenäistä kohdekohtaista kustannus- ja käytettävyystietoa kohteistaan. Lisäksi kiinteistötiedot ovat hajallaan eri organisaatioiden järjestelmissä. Puolustuskiinteistöt ottaisi kokonaisvastuun tilannekuvan tuottamisesta (esim. kustannukset, tilojen määrät, tilankäytön tehokkuus, ympäristöasiat, tekninen turvallisuus). Tällä olisi merkittävä parantava vaikutus kustannusten hallittavuuteen.

Yleislain puolelle ehdotettu liikelaitoksen asiakaspiirin laajennus mahdollistaisi julkisen hallinnon yhteisten palveluiden ja palveluketjujen kehittämisen aiempaa paremmin. Esimerkiksi kansalaispalveluiden kokoaminen tuotettavaksi valtion ja kuntien yhteispalvelupisteissä tarkoittaa sitä, että nykyisistä liikelaitoksista Senaatti-kiinteistöjen tulisi kyetä tuottamaan tilaratkaisuja myös kunnille tai kuntayhtymille tietyissä tilanteissa.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) tuli voimaan vuoden 2020 alusta lukien. Lain velvoitteet koskevat myös liikelaitoksia laissa säädetyllä tavalla. Tiedonhallintalain vaatimusten mukaisten toimenpiteiden valmistelu on käynnistetty Senaatti-kiinteistöissä. Samat tiedonhallinnan menettelyt otettaisiin käyttöön myös Puolustuskiinteistöjen osalta ottaen huomioon turvallisuuskriittisten tietojen erityistarpeet. Tiedonhallintalain velvoitteiden järjestäminen kahdessa organisaatiossa yhtenäisin menettelyin keventäisi ja yhdenmukaistaisi toimintatapoja valtion kiinteistöhallinnon osalta ja näin parantaisi tiedonhallintalain edellytysten täyttymistä. Tiedonhallintalaki ei aiheuta tähän esitykseen liittyen välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

6.1.1 Nykytilan säilyttäminen

Nykytilan säilyttämiseen liittyisi useita ongelmia, eikä sitä siksi voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Nykyisellä kiinteistöhallinnan mallilla ei pystyttäisi hillitsemään esityksen tavoitteen mukaisesti puolustushallinnon kiinteistömenojen kasvua ilman merkittäviä muutoksia pääomavuokran määräytymisperusteisiin. Nykyinen hajautunut kiinteistöjen hoitomalli ei

myöskään tuottaisi Puolustusvoimia riittävästi tukevaa tilapalvelua muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Nykyinen palvelumalli ei myöskään ole tuottanut Puolustusvoimien kannalta riittävän selkeitä vastuita. Nykyinen hajautunut malli on ongelmallinen myös kiinteistöhallinnon toimivuuden ja kiinteistökannan arvon säilymisen näkökulmista ja on johtanut muun muassa kiinteistökannan rappeutumiseen ja korjausvelan kasvuun.

Ongelmana nykymallissa voidaan pitää myös sitä, ettei se tarjoa riittäviä keinoja vastata Puolustusvoimien poikkeusolojen ja kansainvälisten tehtävien edellyttämiin vaatimuksiin. Senaattikiinteistöt ei ole tällä hetkellä maanpuolustuksen tarpeiden näkökulmasta riittävän erikoistunut turvallisuussektoria tukeva toimija, eikä siksi pysty täysimääräisesti vastaamaan Puolustusvoimien erityistarpeisiin. Nykytilaa ja siihen liittyviä ongelmia arvioidaan tarkemmin esityksen luvussa 2.

6.1.2 Keskitetty virastomalli

Virastomuodossa toimiminen tarkoittaisi käytännössä valtiolla vielä 1990-luvulla käytössä olleen omistus- ja hallinnointijärjestelyn palauttamista Puolustuskiinteistöjen osalta. Tuolloin vuonna 1995 aloitetun kiinteistöhallinnon uudistamisen ensivaiheessa valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoi virastomuodossa toiminut Valtion kiinteistölaitos. Kiinteistöhallinnon uudistaminen liittyi yhtenä osana valtion koko talouden ohjausmallin muuttamiseen tulosohjausuudistuksessa. Uudistuksessa toimitilojen osalta siirryttiin sisäiseen vuokrajärjestelmään ja virastojen omaan vastuuseen toimitilakustannuksistaan määrärahojensa puitteissa. Uudistus vietiin loppuun muuttamalla virastomuotoinen Valtion kiinteistölaitos 1999 lukien valtion talousarviotaloudesta erilliseksi liikelaitokseksi.

Erityisesti rakennetun kiinteistövarallisuuden osalta siirtyminen virastosta liikelaitokseksi on tuonut merkittäviä etuja. Suurin ero on itsenäinen investointien rahoitus myös ottamalla lainaa, mikä ei ole mahdollista vuosittaiseen kassavirtaan ja budjettimäärärahoihin sidotussa virastossa. Aidon lainarahoituksen kautta saavutettiin myös toiminnan ja talouden oleellisesti parempi vertailtavuus vastaaviin kiinteistö- ja toimitilasektorin toimijoihin, mikä osaltaan on tuonut toimintaan tehokkuusvaatimuksen.

Virastomuotoon järjestäytyminen edellyttäisi myös laajaa erityislainsäädäntöä, jotta viraston toimintamalliin saataisiin liikelaitos- tai yhtiömalleja vastaavia kiinteistöliiketoiminnan elementtejä. Virastomuotoisella toimintamallilla ei ole arvioitu saavutettavan Puolustusvoimien palvelutason parantamiseksi vaadittavaa nopeaa toiminta- ja reagointikykyä. Malli johtaisi myös valtion keskitetyn kiinteistöhallinnon hajautumiseen ja sitä kautta saavutettujen synergia- ja keskittämishyötyjen menettämiseen.

6.1.3 Puolustuskiinteistöjen yhtiöittäminen

Puolustuskiinteistöjen yhtiöittämisessä keskeiseksi tarkastelun lähtökohdaksi nousisi kiinteistöjen erityisluonne. Omaisuus koostuisi yksinomaan valtion puolustus- ja turvallisuusintressien kannalta keskeisistä kohteista. Yhtiöittämisen jälkeen valtion omistus kohdistuisi osakeyhtiön osakekantaan. Kiinteistövarallisuus olisi enää normaaliosakeyhtiössä perustuslain 92 §:n perusteella säädetyn luovutuslain alaista omaisuutta. Ratkaisu edellyttäisi osakeyhtiöstä annettavaa erityislainsäädäntöä, joka koskisi luovutusrajoituksia tai päätösvallan siirtoa kiinteistöjen luovutusasioissa yhtiön ulkopuolelle. Sitä olisi pidettävä ongelmallisena, koska se tarkoittaisi erittäin suurta poikkeamista maakaaressa (540/1995) edellytettyihin omistuksen selkeyden periaatteisiin ja siten koko nykyisen maakaaren perustavoitteisiin. Luovutusrajoitus olisi todennäköisesti myös sen tasoinen, että se tulisi kirjata jokaisen kiinteistön osalta kiinteistörekisteriin.

Osakeyhtiömalli saattaisi myös johtaa tarpeeseen pilkkoa omaisuutta useampaan kokonaisuuteen, mikä tässä yhteydessä merkitsisi keskitetystä mallista saavutettujen ja edelleen saavutettavien synergia- ja mittakaavaetujen menettämistä. Samalla tämä tarkoittaisi, ettei tällä järjestelyllä voitaisi tukea valtion muun toiminnan tuottavuustavoitteiden toteutumista nykyisessä laajuudessa.

Omistuksen siirtämistä valtion suoran omistuksen ja Eduskunnan suoran ohjausvallan ulkopuolelle ei ole arvioitu uudistuksen tavoitteiden kannalta mahdolliseksi.

6.1.4 Itsenäinen liikelaitos

Yhtenä vaihtoehtona tytärliikelaitosmallille olisi Puolustuskiinteistöjen perustaminen itsenäisenä, kokonaan Senaatti-kiinteistöistä erillisenä liikelaitoksena. Itsenäisen liikelaitoksen mallissa olisi monia samoja elementtejä ja vaikutuksia kuin ehdotetussa tytärliikelaitosmallissa. Puolustuskiinteistöt olisi itsenäisenä liikelaitoksenakin erikoistunut turvallisuustoimija ja pystyisi sen johdosta vastaamaan Puolustusvoimien erityistarpeisiin. Puolustusvoimien näkökulmasta sillä olisi valtaosin yksi kumppani, joka vastaisi kiinteistöjen hallinnasta ja ylläpidosta. Olisi todennäköistä, että osa Puolustusvoimien käytössä olevista kohteista jäisi jatkossakin Senaatti-kiinteistöille esim. sen vuoksi, että niiden pääasiallinen käyttäjä on joku muu kuin Puolustusvoimat tai sen strateginen kumppani. Kiinteistöjen vuokramalli olisi myös itsenäisen liikelaitoksen kautta toteutettavissa samoin kuin tytärliikelaitoksessa.

Itsenäisen liikelaitoksen heikkoutena voidaan pitää väistämättä liikelaitoksiin syntyvää kaksinkertaista hallintoa. Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt eivät voisi tällöin hyödyntää liikelaitoskonsernin yhteisiä palveluita, mikä todennäköisesti johtaisi korkeampiin kokonaiskustannuksiin. Pienempänä toimijana itsenäisen Puolustuskiinteistöjen taloudellinen riskinsietokyky olisi ehdotettavaa konsernirakennetta heikompi. Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöt joutuisi järjestämään ja tuottamaan Puolustusvoimille nyt yhteisesti kaikille valtionasiakkaille tuotettavaksi ehdotettavat palvelut itse, mikä lisäisi päällekkäisyyksiä.

Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöjen tulisi hankkia toimintansa vaatima vieras pääoma itse. Rahoituksen hankinta hajautuisi ja edellyttäisi päällekkäistä talous- ja rahoitusosaamista, mikä osaltaan lisäisi Puolustuskiinteistöjen kustannuksia. Samalla myös Valtiokonttorille muodostuisi lisää hallinnollista työtä rahoituksen järjestämisen kautta. Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöillä olisi vain sen tarpeisiin mitoitettu vuosittainen investointi- ja sitoumuskehys. Vaihtoehdossa ei siten olisi mahdollisuutta ehdotuksen kaltaiseen koko Senaatti-konsernin investointikehyksen uudelleenkohdentamiseen ja Puolustuskiinteistöjen nopeaan reagointikykyyn esim. normaaliolojen häiriötilanteissa.

Puolustusvoimien luopuessa tarpeettomiksi käyvistä kohteista on kyse usein vaikeasti myytävistä tai uuteen käyttöön muunnettavista kohteista. Nämä rasittaisivat itsenäisenä liikelaitoksena toimivan Puolustuskiinteistöjen tasetta koko kohteiden myyntimenettelyn ajan ja edellyttäisi siltä kokenutta kiinteistömyyntiresurssien hankkimista. Samalla valtion myyntitoiminta hajautuisi useampaan valtio-organisaatioon, mikä on esim. kuntatoimijoiden puolelta tuotu negatiivisena seikkana esiin kaavoituksen ja alueiden kehittämisen toteuttamisessa.

Itsenäisenä liikelaitoksena Puolustuskiinteistöt olisi lähtökohtaisesti puolustusministeriön hallinnonalalla ja siten puolustusministeriön ohjauksessa. Valtiovarainministeriön ohjausvalta ei tällöin toteutuisi samalla tavalla kuin tytärliikelaitosmallissa. Samalla olisi olemassa riski siitä, ettei valtion vuokramallia ja valtiolle yhteisiä toimitilahallinnon lähtökohtia kyettäisi toteuttamaan yhdenvertaisesti valtion virastoille ja laitoksille.

6.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Puolustushallinnon kiinteistöjen hallintamallia on selvitetty ja uudistettu viimeisten vuosikymmenten aikana myös muualla maailmassa. Naapurimaissamme asevoimien tilojen hallintamallia on kehitetty varsin mittavillakin reformeilla. Lähinaapurimaissa organisaatiot toimivat pääasiallisesti puolustusministeriön hallinnonalla, mutta myös muita hallintamalleja on olemassa. Baltian maiden osalta valtiollinen kiinteistöhallinto on kokonaisuudessaan monin osin vielä hajanainen ja siten muutoksessa maiden historiaan liittyvistä syistä. Ruotsissa turvakriittisten kiinteistöjen omistus on järjestetty valtiovarainministeriön hallinnonalalle, kuten Suomessakin. Ruotsissa puolustuskiinteistöt on sijoitettuna virastomuotoiseen Fortifikationsverketiin eli ne hallinnoidaan erillään muun valtionhallinnon kiinteistöistä. Jäljempänä on kansainvälistä vertailua eri Euroopan maista.

6.2.1 Ruotsi

Ruotsissa Fortifikationsverket, FortV (englanniksi Swedish Fortifications Agency, SFA) on Ruotsin valtiovarainministeriön alainen siviilivirasto, jonka tehtävänä on tukea Ruotsin asevoimia omistamalla ja hallinnoimalla rakennettuja kiinteistöjä, kuten esikuntia, kasarmeja ja varastoja, ilmavoimien ja laivaston tukikohtia sekä maa-alueita, mukaan lukien harjoitus- ja testausalueet. Fortifikationsverket vastaa koko kiinteistöhallinnan prosessista: maan hankinnasta, kehittämisestä, suunnittelusta, rakennuttamisesta sekä maa-alueiden, rakennusten ja tilojen ylläpidosta ja hallinnasta. Fortifikationsverketilla on erityisen vahva osaaminen ruotsalaisessa yhteiskunnassa kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa.

Virasto on jaettu kuuteen osastoon: strateginen osasto, kiinteistöhallinto, projektiosasto, kehittämisosasto, hallintopalvelut sekä henkilöstö- ja viestintäpalvelut. Oikeudellinen yksikkö, turvallisuusyksikkö ja pääjohtajan toimisto ovat erillisiä yksiköitä.

Fortifikationsverketin rahoitus tulee etupäässä kiinteistöjen vuokratuloista. Vuoden 2016 kokonaistulot olivat noin 310 miljoonaa euroa. Tästä noin 220 miljoonaa euroa tuli kiinteistöjen hallinnasta. Loput tulivat kiinteistöjen myynnistä sekä esim. kriittisen infrastruktuurin suojaukseen liittyvistä tukitehtävistä. Osa vuokraustoiminnan tuotoista tuloutetaan vuosittain valtiolle.

Fortifikationsverket johtaa projekteja, mutta rakennustyöt hankitaan yksityisiltä urakoitsijoilta tarjouskilpailujen perusteella. Hankintatoimea on keskitetty kustannustehokkuuden lisäämiseksi.

Vuodesta 2006 asti käytössä on ollut todellisiin kuluihin perustuva kokonaisvuokra sisältäen ylläpidon ja energiapalvelut.

6.2.2 Norja

Norjan malli, Forsvarsbygg (englanniksi Norwegian Defence Estates Agency, NDEA) on puolustusministeriön alainen hallintovirasto. Kiinteistöjä hallinnoi puolustusministeriö. Viraston ensisijaiset tehtävät liittyvät puolustusalueiden ja kiinteistöjen suunnitteluun, rakentamiseen, hallintoon, vuokraamiseen ja myyntiin.

Norjan asevoimat edustaa viraston suurinta ja tärkeintä asiakasta, mutta virasto ei ole osa asevoimia. Forsvarsbygg on jaettu neljään yksikköön: rakennuttaminen ja myynti, kiinteistöjen hallinta ja ylläpito, hallinto- ja erityispalvelut sekä hankinta ja sopimushallinta.

Forsvarsbyggin rahoitus tulee valtion budjetista, jossa menokehys määritellään neljävuotiskaudeksi sikäläisen ”puolustuspoliittisen selonteon” perusteella. Tavaroiden ja palveluiden hankinnat muodostavat suurimman osan toiminnan menoista. Tästä johtuen hankintatoimi on määritelty organisaation ydinpalveluksi ja hankinnat on keskitetty hiljattain perustettuun hankinta- ja sopimusosastoon, jonka toimipaikka on ylimmässä johdossa.

Vuokrien ja palveluiden hinnoittelu perustuu todellisten kustannusten kattamiseen eli omakustannusperiaatteeseen. Salkkutasolla kustannuksiin perustuva vuokra määritellään tasolle, joka tarvitaan salkun arvon säilyttämiseksi.

6.2.3 Tanska

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (englanniksi Danish Ministry of Defence Estate Agency, MDEA) on Tanskan puolustusministeriön alainen siviilivirasto. Sen tavoitteena on tukea Tanskan asevoimien pääesikuntaa ja muita puolustusministeriön alaisia virastoja. Keskeinen tehtävä on puolustusministeriön hallinnoimien kiinteistöjen ja alueiden toiminnan yleinen hoitaminen. Tähän kuuluvat kiinteistönhoito, rakennushankkeet, rakennusten ylläpito, ympäristö- ja energiatehtävät sekä luonnonsuojelu. Lisäksi Ejendomsstyrelse myy tai edelleenvuokraa käytöstä poistuneet kiinteistöt. Virasto on organisoitu kolmeen pääalueeseen: resurssien hallinta, hankkeiden hallinta ja asiakassuhteet.

Toiminta rahoitetaan valtion talousarviokehyksen mukaisesti, joka perustuu 4–5 vuoden jaksolle tehtyyn puolustuspoliittiseen sopimukseen, joka on luonteeltaan lähellä suomalaista selonteko-asiakirjaa. Viraston toiminnan laajuus on kuvattu vuotuisessa toimintasuunnitelmassa, jossa määritellään mm. toteutettavat hankkeet. Virasto tekee vuosittain tulossopimuksen puolustusministeriön kanssa.

Lähes kaikki tehtävät, esim. kiinteistönhoito, ympäristönsuojelu, palontorjunta, rakentaminen ja ylläpito on ulkoistettu yrityksille, jotka hankitaan kilpailuttamalla.

Vuokrien taso määritellään asiakkaiden vaatimusten ja tilan luokittelun (26 eri tilatyyppiä) perusteella. Sisäisten asiakkaiden hinnat perustuvat muuttuviin kustannuksiin ja lasketaan yhdeksi kiinteäksi hinnaksi per laitos tai neliömetri. Menot kirjataan ja raportoidaan säännöllisesti käyttökustannusten seurantaa varten. Ulkoiset asiakkaat maksavat perusmarkkinavuokran, energiankäytön, kiinteistönhallintapalvelut sekä 20 prosentin yleiskustannuslisän.

6.2.4 Hollanti

Hollannissa valtion kiinteistönomistuksien hallinnointia on keskitetty yhteen virastomuotoisesti toimivaan yksikköön (Rijksvastgoedbedrijf), joka on käynnistänyt toimintansa vuoden 2014 aikana. Puolustuskiinteistöjen omistajahallinto on puolustusministeriöllä. Virasto toimii ministeriön puolesta kiinteistöjen managerina ja tuottaa kiinteistöihin liittyvät kiinteistönpidon palvelut. Virasto toimii paikallisen sisäministeriön hallinnonalalla. Tiloja virastolla on yhteensä noin 12,3 miljoonaa neliötä ja näistä puolustuskiinteistöjen osuus on noin 49 prosenttia. Puolustuskiinteistöt muodostuvat noin 6 miljoonan neliömetrin suuruisista tiloista noin 11 000 rakennuksessa.

Kiinteistöjen omistaja eli puolustusministeriö vastaa kiinteistöjen rakentamisesta, kunnossapidosta ja ylläpidosta. Managerina toimina virasto on nettobudjetoitu ja se kattaa toimintansa kustannukset budjettirahoituksen ohella virastoilta ja ulkopuolisilta vuokralaisilta saatavilla vuokratuloilla. Puolustuskiinteistöjen omistusmallin johdosta Hollannissa ei ole kuitenkaan käytössä sisäistä vuokrajärjestelmää puolustuskiinteistöjen osalta. Puolustusministeriö maksaa virastolle

managerointipalkkiota. Puolustuskiinteistöjen huonon kunnon vuoksi kiinteistöihin liittyvää rahoitusta on tavoitteena ohjata puolustuskiinteistöjen kiinteistöstrategian avulla.

6.2.5 Baltian maat

Baltian maissa valtioiden kiinteistöhallinnon organisoituminen on edelleen kehittyvässä vaiheessa. Kaikkien kolmen maan osalta kiinteistöhallintoa on jo osin koottu, mutta johtuen maiden historiasta valtion kiinteistöomaisuus ja sen hallinnointi on edelleen melko hajanaisesti organisoitunutta.

Virossa tiloja hallinnoi vuonna 2017 toimintansa aloittanut ”Puolustusinvestointikeskus” eli Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (englanniksi [Estonian] Centre for Defence Investment, ECDI). Virossa keskuksen perustaminen käynnistettiin vuonna 2010, kun uudessa kansallisessa puolustusstrategiassa säädettiin hankintoihin ja kiinteistöjen hallintaan keskittyvän viraston perustamisesta. Uusi laitos tarvittiin, koska hankinnat ja investoinnit olivat kasvaneet moninkertaiseksi. Virossa investointien ja puolustushankintojen arvioidaan nousevan 200 miljoonaan euroon vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi uuden keskuksen perustamisella tavoiteltiin kasvaneen kiinteistökannan hallinnassa tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja parempaa tilannekuvaa.

ECDI toimii puolustusministeriön alaisuudessa. Puolustusministeriö on yksi suurimmista Viron valtion kiinteistöomistajista. Puolustusinvestointikeskus yhdistää aiemmin erilliset asevoimien kiinteistöjen hankinta- ja infrastruktuurin hallintoviranomaiset, erityisasiantuntijat, tietotaidon ja taloudelliset resurssit. Puolustusministeriö määrää budjetin. Henkilökunta koostuu alan ammattilaisista, jotka ovat tähän asti työskennelleet puolustusministeriössä ja asevoimissa.

Virossa ei ole toistaiseksi käytössä vuokramallia, sillä asevoimat eivät maksa tiloistaan vuokraa eikä muitakaan käytöstä aiheutuvia vastikkeita.

Latviassa Valsts aizsardzibas militaro objektu un iepirkumu centrs (englanniksi Centre for Defence Military Sites and Procurement, SCDMSP) hallinnoi puolustushallinnon kiinteistöjä sekä vastaa puolustusministeriön ja Latvian asevoimien julkisista hankinnoista. Keskeisiä tehtäviä ovat kiinteistöjen hallinta, mukaan lukien rakennuttaminen, ylläpito, ympäristönsuojelu sekä kiinteistöjen rekisteröinti. Keskitettyjen hankintapalveluiden lisäksi SCDMSP vastaa Latvian asevoimien standardoinnista, normeista, teknisten eritelmien laatimisesta ja materiaalihankkeiden hallinnasta ja lisäksi varastoinnin hallinnasta (sis. logistiikka, tulliselvitykset, kirjanpito ja jakelu yksiköille). SCDMSP on suoraan puolustusministeriön alainen ja sen johtajan nimittää puolustusministeri.

Puolustusjärjestelmän organisaatiot eivät toistaiseksi maksa vuokraa, mutta yksityisille yrityksille vuokrattavat tilat ovat maksullisia. Julkisten palveluiden, kuten urheiluinfrastruktuurin ja majoitustilojen hinnat on vahvistettu valtioneuvostossa ja lasketaan julkisen sektorin sääntelyn mukaisesti.

Vuokramallista johtuen toiminnan rahoitus tulee valtion budjetista. Vuokrista ja julkisista palveluista saadut tulot ovat alle prosentin kokonaisbudjetista. SCDMSP: n budjetti on osa puolustusministeriön budjettia ja ministeriö hyväksyy sen kolmivuotiskaudeksi. Pitkän aikavälin hankkeiden talousarvio hyväksytään 5–7 vuoden jaksolle.

Liettuassa puolustushallinnon kiinteistöistä ja alueista vastaa useampi kansallisen puolustuksen ministeriön ja Liettuan asevoimien osasto (Krašto Apsaugos Ministerija, englanniksi Ministry of National Defence, MOND). Ministeriön logistiikkaosasto vastaa infrastruktuurin kehittämisstrategiasta ja hallinnointisäännöistä, kiinteistöjen hallinnasta, ympäristö- ja energiastrategioista

ja johtamisesta. Ministeriön puolustussuunnitteluosasto kehittää pitkän aikavälin puolustusinvestointisuunnitelmaa. Ministeriön infrastruktuurikehitysosasto vastaa rakennushankkeista ja aluesuunnittelusta. Asevoimien varuskuntatukipalvelut vastaavat kunnossapidosta (ml. peruskorjaukset), palveluista (ml. siivous, catering-palvelut), ympäristönsuojelusta ja harjoitusalueiden metsäalueiden hoidosta. Ministeriön alaiset Liettuan asevoimiin kuulumattomat laitokset ovat itse vastuussa kiinteistöjensä ylläpidosta ja palveluista.

Liettuassa logistiikkaosasto ja puolustussuunnitteluosasto ovat osa kansallisen puolustuksen ministeriön hallintoa, mutta ministeriön infrastruktuurikehitysosasto on hallinnollisesti erillinen organisaatio. Kaikki kolme osastoa ovat ministeriön varaministerin alaisia. Varuskuntatukipalvelut ovat osa asevoimia.

Valtion talousarviositoumuksia hallinnoidaan useiden puolustusbudjettiohjelmien kautta, joihin sisältyvät investoinnit, kuten rakennushankkeet ja menot (esim. huolto ja palvelut). Hallinnonalan sisäiset käyttäjät (laitokset, asevoimat) maksavat käyttämistään tiloista vain niiden käytöstä syntyvät kulut (vesi, energia, jätteet jne.) Ulkoiset käyttäjät maksavat kulujen lisäksi myös vuokraa.

7 Lausuntopalaute

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoja ministeriöiltä, Puolustusvoimilta, Puolustushallinnon rakennuslaitokselta, Oikeuskanslerinvirastolta, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, Valtiokonttorilta, Senaatti-kiinteistöiltä, Metsähallitukselta, Valtiontalouden tarkastusvirastolta ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Lausuntoa on pyydetty myös Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, Palkansaajajärjestö Pro ry:ltä ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä sekä Elinkeinoelämän keskusliitolta.

Lausuntoaika on ollut 10.1.–21.2.2020.

Lausuntojen perusteella tärkeimmät muutoksia edellyttävät kohdat ovat liittyneet ohjausmallin kuvauksen täsmentämiseen ja selkeyttämiseen, ehdotuksen perustuslakisuhteen täydentämiseen ja laajempaan arviointiin sekä kilpailuneutraliteettia koskevien vaatimusten varmistamiseen ehdotuksessa. Näitä seikkoja ovat tuoneet lausunnoissaan esiin erityisesti Oikeuskanslerinvirasto, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja oikeusministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Kilpailu- ja kuluttajavirasto ovat lausunnoissaan painottaneet valtiotukisääntelyn vaatimuksia ja kilpailuneutraliteetin varmistamista. Lausuntojen perusteella esityksen suhdetta perustuslakiin on täydennetty. Lisäksi esityksessä on tarkennettu ehdotettavia säädöksiä muun muassa erityislain 1 ja 2 pykälien ja niiden perusteluiden osalta ohjausmallin selkeyttämiseksi. Koska liikelaitoksen toimintaa ei järjestetä virastolle ominaisin tavoin, on perusteluissa tuotu esiin myös liikelaitoksen ja sen asiakkaina olevien valtion virastojen ja laitosten välisen palvelutuotannon järjestäminen sopimuksin. Tämä täydennystarve on tuotu esiin Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa. Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan esiin tuomiin seikkoihin koskien julkisten hallintotehtävien järjestämistä. Tämän johdosta hallituksen esityksen yhteydessä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan viimeaikaisia lausuntoja.

Saadut lausunnot on otettu esityksessä huomioon ja esitykseen on tehty niiden pohjalta muutoksia erityisesti näiden lausunnoissa esiin tuotujen tärkeimpien osakokonaisuuksien osalta. Lausunnoista laadittu lausuntoyhteenveto on nähtävissä osoitteessa https://vm.fi/hanke?tunnus=VM135:00/2019.

8 Säännöskohtaiset perustelut

8.1 Laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

1 §. *Senaatti-konserni*. Pykälän *1 momentin* mukaan lain mukaisena liikelaitoksena toimisi Senaatti-kiinteistöt-niminen liikelaitos, jolla olisi Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos. Nämä kaksi liikelaitosta muodostaisivat yhdessä tässä laissa tarkoitetun Senaatti-konsernin. Liikelaitoskonserni sijoittuisi valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Vastuu ohjauksen toteutumisesta Senaatti-konsernissa olisi viime kädessä valtiovarainministeriöllä. Viitattaessa Senaatti-konserniin, tarkoitettaisiin tällä liikelaitosten muodostamaa kokonaisuutta, ellei tässä tai liikelaitoslaissa olisi nimenomaisesti toisin säädetty. Senaatti-konserni ei siten olisi oma muodollinen oikeushenkilö. Senaatti-konserni ei myöskään viittaisi eikä sillä muutettaisi liikelaitosten kirjanpidossa tarkoitettua liikelaitoskonsernin rakennetta, johon sisältyvät myös liikelaitosten tytär- ja osakkuusyhtiöt. Nimitettäessä Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajaa, voitaisiin toimitusjohtaja nimetä tarvittaessa myös konsernijohtajaksi, mikäli tämän katsottaisiin selkeyttävän johtosuhteita. Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt olisivat arvonlisäverolain (1501/1993), tiedonhallintalain ja hankintalain näkökulmasta toisistaan erillisiä toimijoita. Tiedonhallinnan osalta lähtökohtana olisivat kuitenkin ensisijaisesti yhdenmukaiset menettelyt ja toiminnan järjestäminen mahdollisimman laajasti yhteisesti.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin Puolustuskiinteistöjen ohjauksesta. Senaatti-konserni olisi 1 momentin mukaisesti valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen ohjauksessa. Puolustusministeriö ohjaisi kuitenkin Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille Puolustusvoimien toimintaa ohjaavassa laissa määriteltyihin tehtäviin liittyvissä asioissa ja tuotettaessa palveluita Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille. Puolustusministeriön ohjauksen rajaus muodostuisi siten puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä säädettyjen tehtävien kautta. Eduskunnan hyväksyttyä valtiovarainministeriön hallinnonalalta esitellyt Senaatti-konsernin palvelutavoitteet ja toiminnan muut tavoitteet sekä Senaatti-konsernin tasolla esitetyt muut eduskunnan ohjaustoimivaltaan kuuluvat asiat, puolustusministeriö ohjaisi Puolustuskiinteistöjen palvelutoimintaa näiden puitteissa. Ohjaus kohdistuisi Puolustuskiinteistöihin siltä osin kuin se tuottaisi palveluita säädöksessä todetulla tavalla Puolustusvoimille säädettyjen tehtävien suorittamiseen ja vastaavalla tavalla Puolustusvoimien määrittämille kumppaneille. Muilta osin Senaatti-konsernia ohjaisi valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö ohjaisi esimerkiksi yhteisiä palveluita sekä konsernitasoisten valtuuksien ja suostumusten käyttöä. Eduskunnan päätettyä talousarviosta valtiovarainministeriö päättäisi liikelaitoslain 6 §:n 2 momentin mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen ja koko konsernia koskevista tarkemmista tavoitteista ja puolustusministeriö Puolustuskiinteistöjen tavoitteista. Käytännössä ministeriöt valmistelisivat ohjausta koordinoidusti yhteistyössä siten, että ohjattavalle Senaatti-konsernille muodostuisi selkeä kuva ohjauksesta ja sen tavoitteista. Ohjauksen konkreettinen osoittaminen toteutettaisiin ensisijassa Senaatti-konsernin tasolla esim. vuosittaisten palvelu- ja toiminnantavoitteiden muodossa kootusti valtiovarainministeriöstä tai mikäli ohjauksen järjestäminen sitä edellyttäisi, ministeriöiden omilla päätöksillä. Puolustusministeriö vastaisi Puolustuskiinteistöihin kohdistuvista tavoitteista ja niiden ohjauksesta edellä kuvatulla tavalla, vaikka ne olisi teknisesti sisällytetty samaan ohjausasiakirjaan. Kokonaisuudessaan ehdotetulla ohjausmallilla saavutettaisiin tavoiteltu konsernisuhde huomioiden samalla kuitenkin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mm. Metsähallitusta koskevan lain yhteydessä esiin tuomat vaatimukset (PeVL 1/2016vp - HE 132/2015vp) ministeriöiden ohjauksen riittävän tarkkarajaisesta määrittämisestä

Pykälän *3 momentissa* todettaisiin säädettävän lain suhde liikelaitoslakiin. Laitoskohtainen laki olisi erityislaki suhteessa yleislakina toimivaan liikelaitoslakiin.

2 §. *Senaatti-konsernin tehtävät*. Pykälässä säädettäisiin Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tehtävistä. Pykälän sisältö olisi samankaltainen kuin nykyisen liikelaitoslain 2 §:ssä Senaatti-kiinteistöjen osalta on säädetty. Liikelaitoksilla olisi omistajahallinnassaan jatkossakin merkittävä määrä valtion kiinteistövarallisuutta mukaan lukien myös kulttuurihistoriallisesti arvokkaat kohteet. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tehtävänä olisi huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Tämä tehtävä niiden tulisi toteuttaa liikelaitoslain 3 §:n mukaisesti liiketaloudellisia periaatteita noudattaen. Kiinteistöliiketoiminnassa vakiintuneen käytännön mukaisesti liikelaitokset sopisivat kiinteistöjen ylläpitoon (kiinteistönhoito- ja kunnossapito) liittyvien tehtävien suorittamisesta ja siihen liittyvästä vastuunjaosta kiinteistöjen käyttäjien kanssa tekemillään vuokrasopimuksilla. Liikelaitokset eivät siten saisi tähän tehtävään rahoitusta suoraan talousarviosta, vaan niiden tulisi kattaa tästä aiheutuvat kustannukset toiminnastaan saamilla tuloilla. Vastaavalla tavalla rahoitettaisiin myös kohteet, joissa varsinaista käyttäjää ei olisi tavanomaisessa mielessä osoitettavissa, vaan kyse olisi esim. Museoviraston esilläpitovastuulla olevista keskiaikaisista kivilinnoista. Liikelaitoksille säädetty tehtävä huolehtia kiinteistövarallisuudesta ei muuttaisi käyttäjinä olevien asiakkaiden näiden toimintaan liittyviä vastuita. Toiminnanharjoittajana olevalla asiakkaalla olisi vastuu hankkimiensa tilojensa soveltuvuudesta toimintaansa. Vuokrauksen yhteydessä sovittaisiin tilojen hankinnasta asiakkaan määrittämien vaatimusten mukaisesti. Kiinteistönomistaja vastaisi puutteista, mikäli tilat eivät vastaisi sovittua tasoa. Mikäli toiminnanharjoittajan toimintaan liittyvät vaatimukset tiloille muuttuisivat sopimuksen voimassa ollessa, muutokset suoritettaisiin yhdessä sovitusti asiakaan toimeksiannosta ja kustannusvastuulla.

Lainkohdan muutokset liittyisivät muodostuvan konsernirakenteen huomioimiseen pykälän *1 momentissa*. Konsernin emoliikelaitos Senaatti-kiinteistöt vastaisi ja tuottaisi tilapalveluita pääasiassa muille kuin Puolustusvoimille. Senaatti-kiinteistöt vastaisi ja osaltaan tuottaisi myös muita asiakkaidensa tarvitsemia palveluita erilaisia sopimuksia käyttäen kuten esim. ulkopuolisten toimitilojen vuokraus, toimitilapalvelut, turvallisuuspalvelut, tilatietopalvelut ja erilaiset kiinteistövarallisuuteen liittyvät asiantuntijapalvelut. Osa palveluista tuotettaisiin 3 momentissa tarkoitetulla tavalla yhteisinä. Senaatti-konsernin liikelaitoksien toiminta järjestettäisiin liiketoiminnallisesti ja ne noudattaisivat toiminnassaan liikelaitoslain 3 §:ssä säädettyjä liiketaloudellisia periaatteita. Palvelut järjestettäisiin palvelusopimuksia käyttäen. Tällaisia Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tapauksessa olisivat esimerkiksi toimitilojen vuokrasopimukset. Palveluiden osoittamisesta valtion virastoille ja laitoksille sopimuksin olisi säädetty vastaavan tyyppisesti kuin valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain (179/2019) 1 §:ssä ja valtion yhteisten tieto- ja viestintäpalveluiden järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 5 §:ssä säädetään. Poiketen virastomuodossa toimivista valtion palvelukeskuksista liikelaitoksille palvelutuotannon järjestäminen sopimuksia käyttäen olisi käytännössä ainoa tapa tuottaa palveluita valtiolle. Valtion sisäiseen vuokrajärjestelmään kuuluvista palvelusopimuksista, niiden alasta sekä ehtojen yleisistä määräytymisperusteista ottaen huomioon valtion kokonaisetu voitaisiin jatkossa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös Senaatti-konsernin markkinoille suuntautuvan kaupallisen toiminnan enimmäismäärästä. Markkinoille suuntautuvan kaupallisen toiminnan tulisi pysyä vähäisenä ja olla enimmilläänkin noin 10 prosenttia. Kaupallista toimintaa voisi muodostua vain laissa säädetyllä toimialalla toimittaessa ja kun se kytkeytyisi laissa säädettyjen asiakkaiden palvelutarpeiden tuotantoon eli täyttäisi liitännäistoiminnan kriteerit. Mukaan lukien eikaupallinen tapahtuva muu liitännäistoiminta koko liitännäistoiminnan määrä saisi olla enimmilläänkin Euroopan komission valtiontukisäännösten sallima 20 prosenttia. Liitännäistoiminnan määrää seurattaisiin ensisijaisesti liikelaitosten muodostaman konsernin tasoisesti kokonaisvaikutuksen huomioimiseksi. Tämä olisi perustelua, koska Senaatti-kiinteistöillä ja Puolustuskiinteistöillä olisi merkittäviltä osin yhteisiä infrastruktuuriin liittyviä kytkentöjä kuten esi-

merkiksi rahoitus ja liiketoimintaprosessien ohjaus. Seurannan toteuttamiseksi Senaatti-konsernissa tulisi olla myyntiä koskeva ajantasainen liikevaihtoseuranta ja liitännäistoiminta raportoitaisiin vuosittain tilinpäätöksen yhteydessä. Kausivaihteluiden tasoittamiseksi seuranta voisi olla tarvittaessa useammalle, esimerkiksi 3–5 vuodelle ulottuva. Markkinoille tapahtuvan kokonaisvolyymin seuraamisesta vastaisi konsernin johto operatiivisella tasolla. Viime kädessä markkinoille suuntautuvan myynnin enimmäismäärän noudattamisesta vastaisi hallinnonalaa ohjaava valtiovarainministeriö.

Liitännäistoiminnan puitteissa Senaatti-konsernilla olisi mahdollisuus tuottaa palveluita kuntasektorille ja mahdollisille muille julkisen hallinnon toimijoille. Näille palveluiden tuottaminen olisi kuitenkin ensi sijassa tarkoitettu niihin tilanteisiin, joissa valtion ja muun julkisen hallinnon yhteisön palvelun tuottaminen olisi toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteistyössä. Tällaisia tilanteita olisivat esim. Senaatti-kiinteistöjen tapauksessa kansalaispalveluiden tuottaminen yhteispalvelupisteissä yhdessä kunnallisten palveluiden kanssa tai vaikkapa poliisin vapautensa menettäneiden tilojen käyttö yhdessä kunnallisen selviämisasematoiminnan tai päihdetyön kanssa.

Liikelaitoskonserniin kuuluvat tytär- ja osakkuusyhtiöt olisivat myös momentissa tarkoitettuja muita asiakkaita, mikäli niitä ei olisi laskettavissa liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitettuihin muihin asiakaskohtiin. Muihin asiakkaisiin lukeutuisivat myös valtiolle strategiset kumppaniyritykset ja yhteisöt. Tällaisia olisivat esim. Puolustusvoimien kanssa suljetuilla sotilasalueilla toimiva Suomen Erillisverkot Oy. Tämän tyyppisille valtion erityistehtäväyhtiöille tapahtuva palvelumyynti ei tapahtuisi markkinoilla, silloin kun palveluita käytetään valtion määrittämän erityistehtävävelvoitteen suorittamiseen.

Momentissa tarkoitettuihin muihin asiakkaisiin kuuluisivat myös sellaiset asiakkaat, jotka olisivat tarpeellisia liikelaitoksen omistajahallinnassa olevan omaisuuden myynnin kannalta. Esimerkiksi valtion rakennettua kiinteistövarallisuutta hallinnoivan Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on valtion tarpeista vapautuneiden kiinteistöjen myynti. Tämän tehtävän toteuttamiseksi Senaatti-kiinteistöillä tulisi olla mahdollisuus ylläpitää myytävien kohteiden arvoa ja myytävyyttä hankkimalla näihin muita käyttäjiä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin Puolustuskiinteistöjen tehtävistä. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä olisi tuottaa Puolustusvoimille sen puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaisten tehtävien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustusvoimien lisäksi asiakkaina voisi olla Puolustusvoimien erikseen määrittelemiä sopimuskumppaneita. Puolustusvoimien sopimuskumppaneista esimerkiksi Leijona Catering Oy:llä, Millog Oy:llä ja Suomen Turvallisuusverkko Oy:llä on tälläkin hetkellä toimitiloja Puolustusvoimien sotilasalueilla. Puolustuskiinteistöillä voisi olla vähäisessä määrin myös muita kuin Puolustusvoimien määrittelemiä asiakkaita, mikäli tämä olisi perusteltua esim. tarkoituksenmukaisen kiinteistönpidon, palveluiden tai vuokrausliiketoiminnan järjestämiseksi. Vastaavasti myös Senaatti-kiinteistöt voisi toimia jatkossakin Puolustusvoimien tilapalveluiden tuottajana vähäisessä määrin, silloin kuin tämä olisi perusteltua valtion kiinteistöhallinnon tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta. Näin olisi mahdollista toimia esimerkiksi monikäyttäjäkohteiden taikka myytäväksi Senaatti-kiinteistöille Puolustuskiinteistöistä siirrettävien kohteiden osalta, joissa Puolustusvoimat on vielä tilapäisesti vuokralla.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin siitä, että liikelaitoskonsernissa tuotetaan keskitetysti organisaatioiden yhteiset palvelut. Yhteisten palveluiden tuottamisessa lähtökohtana on osaamiskeskittymä, joka on hyödyksi koko valtionhallinnolle. Yhteiset palvelut tuotettaisiin konsernin lii-

kelaitoksissa konsernin johtoryhmässä sovitusti ja niiden järjestämisestä ja toimivuudesta vastaisi Senaatti-kiinteistöt. Palvelut voisivat olla konsernin itsensä tarvitsemia tai asiakkaille myytäviä tilapalveluita tai niihin välittömästi liittyviä palveluita.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin Senaatti-konsernin tehtävistä valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Säädös olisi pitkälti nykyisen liikelaitoslain 2 §:n mukainen, mutta sitä täsmennettäisiin muodostuvan konsernin vastuujaolla. Poikkeusolojen vallitsemisesta päättäisi valmiuslain mukaisesti valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen jälkeen annetaan käyttöönottoasetus, jolla säädetään valmiuslain säännösten soveltamisen aloittamisesta. Mainittu asetus on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi, joka päättää saako asetus jäädä voimaan. Tämän jälkeen toimivaltuudet saadaan käyttöön joko suoraan käyttöönottoasetuksen nojalla, ministeriöiden asetuksilla tai viranomaisten päätöksillä. Puolustusministeriöllä olisi valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa oikeus tehdä Puolustuskiinteistöjen toimintaan liittyviä valmiuslain mukaisia päätöksiä. Vastaava oikeus puolustusministeriöllä olisi myös normaaliolojen häiriötilanteissa. Tässä pykälässä tarkoitetuista normaaliolojen häiriötilanteista olisi kyse silloin, kun tasavallan presidentti olisi tehnyt päätöksen puolustusvalmiuden kohottamisesta. Muilta osin määräysvalta olisi valtiovarainministeriöllä. Normaalioloissa puolustusministeriö ohjaisi Puolustuskiinteistöjä lain 1 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

3 §. *Vastuu Puolustuskiinteistöjen sitoumuksista*. Pykälässä säädettäisiin emoliikelaitoksen ensisijaisesta vastuusta tytärliikelaitoksen sitoumuksista. Talousarviotalouden piirissä toimivan Suomen valtion vastuu liikelaitoksien sitoumuksista on aina viimesijaista. Näin ollen Puolustuskiinteistöjen sitoumuksista vastaisi ensisijaisesti tytärliikelaitos itse aina ensin koko omaisuudellaan. Niiltä osin kuin Puolustuskiinteistöt ei tähän kykenisi, vastaisi Senaatti-kiinteistöt näistä. Vasta tilanteessa, jossa emoliikelaitoskaan ei kykenisi vastaamaan sitoumuksista, vastaisi niistä Suomen valtio liikelaitoslain nojalla.

4 §. *Eduskunnan ohjaustoimivalta*. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tarkennus eduskunnan ohjaustoimivaltaan Senaatti-konsernin tapauksessa. Liikelaitoslain 6 §:n mukaisesti Eduskunnan ohjaustoimivallassa on päättää liikelaitoksen investointien, lainanoton, tytärosakeyhtiöille annettavien takauksien sekä tuleville investointivuosille tehtävien sitoumusten enimmäismääristä. Nämä vahvistettaisiin Senaatti-konsernin tapauksessa konsernitasolla. Tämä on tarkoituksenmukaista mm., jotta varmistetaan Puolustuskiinteistöjen mahdollisuus nopeaan reagointiin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Näissä tilanteissa Senaatti-konserni voisi esim. suunnata investointivaltuuden käyttöä Puolustuskiinteistöjen tarpeisiin laajamittaisesti. Eduskunta antaa lisäksi suostumuksensa Senaatti-konsernin lainanotolle. Puolustuskiinteistöt saisi tarvitsemansa lainarahoituksen Senaatti-kiinteistöiltä liikelaitosten välisellä lainanotolla, josta liikelaitokset päättäisivät itse. Eduskunta hyväksyisi erikseen liikelaitosten mahdolliset peruspääoman korotukset ja alennukset. Lainanoton ja -annon järjestäminen esitetyllä tavalla olisi 6 §:n perusteluissa kuvatulla tavalla perusteltua Senaatti-konsernin yhteisen taloussuunnittelun kannalta.

5 §. *Kirjanpito, tilinpäätös ja talous*. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Senaatti-konsernin kirjanpidon järjestämisestä liikelaitoksien ja näiden muodostaman konsernin osalta. Säädöksessä olisi vain ne asiat, jotka ovat tarpeellisia muodostuvan uuden konsernirakenteen huomioimiseksi ja muutoin kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä olisi voimassa mitä yleislaissa on tästä säädetty. Pohjana näin olisi osakeyhtiölain ja kirjanpitolain mukainen konsernin muodostaminen taloudenpidossa. Laissa käytettävällä Senaatti-konserni –määritelmällä ei muutettaisi kirjanpidollista liikelaitoskonsernin käsitettä. Senaatti-kiinteistöjen ja Senaatti-konsernin tilikausi olisi kalenterivuosi ja tilinpäätös tulisi laatia liikelaitoslaissa säädetyllä tavalla helmikuun loppuun mennessä. Emoliikelaitoksena toimivan Senaatti-kiinteistöjen hallitus ja konsernia johtava

Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja allekirjoittaisivat Senaatti-kiinteistöjen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksen.

Pykälän *2 momentin* mukaisesti Puolustuskiinteistöille laadittaisiin oma tilinpäätös noudattaen Senaatti-kiinteistöjen kirjanpito- ja tilinpäätösperiaatteita ja se olisi käsiteltävä Puolustuskiinteistöjen hallituksessa. Puolustuskiinteistöjen hallitus ja johtaja allekirjoittaisivat tilinpäätöksen ja osoittaisivat sen emoliikelaitoksen hallitukselle vahvistettavaksi ja konsolidoitavaksi liikelaitoskonsernin tilinpäätökseen. Puolustuskiinteistöjen tilinpäätös tulisi laatia, hyväksyä ja osoittaa emoliikelaitoksen vahvistettavaksi ennen emoliikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin tilinpäätöksien hyväksymistä. Liikelaitoksien mahdollisesti omistamat tytär- ja osakkuusyhtiöiden omistukset tulisivat huomioiduiksi tilinpäätöksissä tavanomaisin kirjanpito- ja tilinpäätösperiaattein eikä säädöksellä olisi siten näihin vaikutusta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin Senaatti-konsernin tuloutuksesta. Tuloutuksesta talousarviotalouteen olisi jatkossakin vastuussa Senaatti-kiinteistöt. Näin esim. talousarviokäsittelyyn ei tulisi tältä osin muutoksia. Senaatti-kiinteistöjen tuloutuksesta ja mahdollisista muista toimenpiteistä tilinpäätöksen perusteella päätettäisiin konsernin tilinpäätöksen perusteella eikä pelkän emoliikelaitoksen tilinpäätöksen perusteella. Tämä mahdollistaa sen, että konsernin liikelaitosten tulokset voidaan paremmin huomioida kokonaisuutena. Samalla tämä kannustaisi liikelaitoskonsernin sisällä mahdollisimman neutraaliin ja läpinäkyvään talouden suunnitteluun ja taloudenpitoon. Valtioneuvosto päättäisi samalla myös Puolustuskiinteistöjen tuloutuksesta Senaatti-kiinteistöille. Ensimmäisen kerran tuloutusvelvollisuus Puolustuskiinteistöillä olisi vuonna 2022 vuoden 2021 tuloksen perusteella.

6 §. *Lainan ottaminen ja lainan antaminen Puolustuskiinteistöille*. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Puolustuskiinteistöjen lainoituksen järjestämisestä. Liikelaitoksien tarvitsemasta lainanotosta rahoittajilta vastaisi Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöt voisi edelleen antaa lainaa Puolustuskiinteistöille tämän rahoitustarpeen hoitamiseksi. Vaikka säädöksessä käytettäisiinkin määritelmää lainananto, olisi juridisesti kyse kuitenkin valtio-oikeushenkilön sisällä tapahtuvasta rahoituksen edelleen kohdentamisesta. Menettely olisi vastaava kuin Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 4 momentin säätämisen yhteydessä (HE 179/2014 vp) on todettu lainan ottamisesta valtion liikelaitosten käyttöön. Velallinen on Suomen valtio. Suunnitellulla mallilla ei näin olisi vaikutusta myöskään valtion talousarviokirjanpitoon.

Kummankin liikelaitoksen lainatarpeeseen vaikuttaisivat olennaisesti liiketoiminnasta tuleva kassavirta, tehtävät investoinnit ja Senaatti-kiinteistöjen osalta mahdolliset omaisuuden myyntitulot, joissa on yleensä vaihtelua. Järkevän lainanoton ja tasaisemman kassanhallinnan varmistamiseksi rahoitusta olisi tarkoituksenmukaista suunnitella ja lainanottoa toteuttaa Senaatti-konsernin tasolla. Liikelaitosten lainanotto tapahtuisi Valtiokonttorista säädetyn lain 2 §:n nojalla pääasiallisesti Valtiokonttorin kautta. Keskittämällä Senaatti-konsernin lainanotto varmistettaisiin, että lainanotto muodostuu mahdollisimman pieneksi hallinnolliseksi rasitteeksi Valtiokonttorin hoitamalle yleiselle valtion lainanotolle ja -hoidolle. Valtiokonttori ottaa valtionlainat yleisiltä rahoitusmarkkinoilta toimivilta rahoittajilta. Keskitetyssä lainanotossa lainavastuita kannettaisiin koko Senaatti-konsernin omaisuudella, mikä toisi lisävakautta lainaukseen suhteessa rahoitusmarkkinoihin. Lainanotto ja -anto tulisi kulloinkin hyväksyä kummankin liikelaitoksen osalta erikseen ja koko lainanoton tulisi pysyä Eduskunnan asettaman valtuuden puitteissa. Rahoituksen hankintaan ja hallintaan liittyvät yleiset kustannukset katettaisiin Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen kesken kustannusperusteisesti.

7 §. *Puolustuskiinteistöjen hallinto*. Pykälän *1 momentin* mukaisesti Puolustuskiinteistöillä olisi oma hallitus. Hallituksessa olisi normaalitilanteessa enemmistö Puolustusministeriön nimeämiä edustajia. Tarkoitus ei olisi, että ennalta suunnittelemattomat hallituskokoonpanon muutokset

esim. hallitusjäsenen eroaminen oma-aloitteisesti tai kuolema aiheuttaisi hallituksen päätösvaltaisuuden menettämistä tästä syystä. Puheenjohtaja olisi puolustusministeriön nimeämä ja hallituksen enemmistöä laskettaessa henkilöstöjäsen sisältyisi puolustusministeriön osuuteen. Tällä ei olisi vaikutusta kuitenkaan henkilöstön oikeuteen nimetä kyseinen jäsen, vaan kyse olisi vain laskentatavasta. Hallituksen nimittäisi ja sen erottamisesta päättäisi liikelaitoslain mukaisesti valtiovarainministeriö. Hallituksen jäsenten pätevyysvaatimuksista, tehtävistä ja esittelijän vastuista voitaisiin antaa liikelaitoslain 7 §:n mukaisesti tarkentavia määräyksiä asetuksella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös Puolustuskiinteistöjen johtajasta. Johtajan valinnasta ja tämän erottamisesta päättäisi Puolustuskiinteistöjen hallitus Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan esittelystä. Johtajan valitsemiseksi Puolustuskiinteistöjen hallitus asettaisi nimitysvaliokunnan, jota johtaisi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja. Poiketen liikelaitoslain 9 §:stä Puolustuskiinteistöille ei valittaisi toimitusjohtajaa. Johtaja olisi näin ollen Puolustuskiinteistöjen työsuhteinen työntekijä ja hallituksen nimeämässä johtajatehtävässä toimiessaan hänen hallinnollisena esimiehenään olisi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja.

Pykälän *2 momentissa* kuvattaisiin johtajan tehtävät. Johtajalla olisi laaja yleistoimivalta toimia Puolustuskiinteistöjen operatiivisen liiketoiminnan ja hallinnon hoitamisessa ja kehittämisessä. Mahdollisista sellaisista tehtävistä, jotka eivät sisältyisi säädettyyn johtajan tehtävään, vastaisi hallitus.

Pykälän *3 momentin* mukaisesti hallituksen esittelijänä toimisi Puolustuskiinteistöjen johtaja, kun hallitus käsittelisi Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tuotettavia palveluita. Näitä ovat esimerkiksi Puolustusvoimien tarpeisiin tehtävät investoinnit, Puolustuskiinteistöjen strategia ja operatiivisen toiminnan muut päätökset. Muissa asioissa esittelijänä toimisi Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja. Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja esittelisi mm. asiat, joilla olisi vaikutusta koko Senaatti-konsernin taloudenpitoon, johtamisjärjestelmiin ja hallintoon sekä lainanottoa ja johtajan nimittämistä koskevat asiat.

Pykälän *4 momentin* mukaisesti Puolustuskiinteistöt tekisi valtion talousarvioon ja julkisen talouden suunnitelmaan liittyvät esityksensä Senaatti-kiinteistöille. Senaatti-kiinteistöjen hallitus käsittelisi ja tekisi liikelaitosten yhteisen esityksen ohjaavana ministeriönä toimivalle valtiovarainministeriölle edelleen osaksi hallinnonalan esityksiä. Talousarvion yhteydessä tehtävät suostumusesitykset laadittaisiin 4 §:n mukaisesti eduskunnalle vahvistettavaksi Senaatti-konsernin tasolla. Muutoin Puolustuskiinteistöjen hallinto rakentuisi pitkälti liikelaitoslain säädösten mukaisesti. Mm. henkilöstön edustus hallituksessa muodostuisi yleislain mukaisesti. Hallituksen kokoonpanosta ja tehtävistä voitaisiin myöskin antaa liikelaitoslain 7 §:n 2 momentin nojalla tarkempia säännöksiä asetustasoisesti.

8 §. *Eräät Senaatti-konsernia koskevat säännökset*. Säädös vastaisi sisällöltään pitkälti nykyisen liikelaitoslain 19 §:ää. Nykyisen säädöksen kiinteistövarallisuus-määritelmä olisi korvattu laajemmalla omaisuus-määritelmällä. Käytännössä Senaatti-konsernin toimialasta johtuen omaisuus on lähes aina kiinteistövarallisuutta. Laajemman määritelmän käyttöönotto olisi kuitenkin perustelua, koska kiinteistöalan teknistyessä omaisuuteen liittyy kuitenkin aiempaa selvästi enemmän myös kiinteistövarallisuusmääritelmän ulkopuolista omaisuutta, kuten esim. tietojärjestelmiä ja laitteistoja. Pykälän *1 momentin* nojalla valtiovarainministeriöllä olisi toimivalta siirtää enintään 10 miljoonan euron suuruisia omaisuuseriä päätöksellään omaisuuslajista riippumatta.

Pykälän *2 momenttia* täydennettäisiin ainoastaan Puolustuskiinteistöjä koskevalla maininnalla. Muutoin säädös olisi vastaava kuin voimassa oleva yleislain 19 pykälä. Puolustuskiinteistöt

voisi toimia Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen tapaan kansallisen turvallisuuden kannalta valtiolle lunastettavien tai etuosto-oikeuden kautta hankittavien kohteiden omistajahaltijana.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin Senaatti-konsernin hallitusten oikeudesta päättää valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja maanvuokrauksista. Nykyinen vastaava säädös siirrettäisiin yleislain puolelta erityislakiin. Samalla säädettäisiin hallitusten delegointioikeudesta kiinteistövarallisuuden luovutuksiin ja maanvuokrauksiin liittyvissä asioissa. Hallitus ei voisi kuitenkaan siirtää koko päätösvaltaansa alaspäin, vaan kaikki olennaiset omaisuuden luovutukset olisi hyväksyttävä jatkossakin hallituksessa. Delegointioikeus ei koskisi myöskään kiinteistövarallisuuden hankkimista, vaan tämä olisi jatkossakin hallituksen päätettävä. Käytännössä tämä tarkoittaisi euromääräisesti merkittävien myyntien käsittelyä jatkossakin hallitustasolla ja vähäarvoisempia luovutuksia voitaisiin delegoida toimitusjohtajalle tai toimitusjohtajan edelleen osoittamalle taholle.

9 §. *Voimaantulo ja toimintaa koskevat siirtymäsäännökset*. Pykälän *1 momentin* mukaisesti laki tulisi voimaan eduskunnan hyväksymisen jälkeen. Tavoitteena olisi lain voimaantulo kesällä 2020 esimerkiksi 1.7.2020 lukien. Henkilöstön ja omaisuuden siirrot sekä varsinaisen liiketoiminnan käynnistäminen toteutettaisiin vuoden 2021 alusta lukien. Lain hyväksyminen olisi välttämätöntä jo ennen tätä, jotta liikelaitoksen toimintaa voidaan ryhtyä valmistelemaan ja Puolustusvoimien tilapalveluiden katkeamaton tuotanto varmistamaan. Myös Puolustuskiinteistöjen hallitus ja johtaja tulisi samoista syistä valita jo vuoden 2020 aikana.

Pykälän *2 momentin* mukaisesti Rakennuslaitosta koskeva laki kumottaisiin niin, että sitä voitaisiin soveltaa vuoden 2020 loppuun saakka. Viraston toiminta lakkaisi vuoden 2021 alusta lukien.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin Puolustuskiinteistöjen perustamisvaiheeseen liittyvästä toiminnan ja omaisuuden siirrosta. Menettely olisi liikelaitoslain 13 §:n mukainen. Valtioneuvoston päätös olisi samalla omaisuuden hallinnansiirtoasiakirja, joka sisältäisi samalla siirtyvää omaisuutta ja toimintaa koskevat tiedot. Valtioneuvoston päätös olisi tarkoitus tehdä lain voimaantulon jälkeen siten, että omaisuuden siirtoajankohtana olisi 1.1.2021.

Siirto käsittäisi kiinteistövarallisuuden ja muun omaisuuden ohella kaiken siihen liittyvän toiminnan, oikeudet, vastuut, velat, velvoitteet, sopimukset ja vastaavat sitoumukset. Mikäli liikelaitoslain 13 §:n nojalla jotain vastuita, velvoitteita tai oikeuksia ei katsottaisi voitavan siirtää olisi tämän varalle säädettynä vielä jäljempänä 4 momentissa erillinen siirtymäsäännös näitä varten. Omaisuus siirrettäisiin käyttäen omaisuuden kirjanpitoarvoja niin Puolustushallinnon rakennuslaitokselta kuin Senaatti-kiinteistöiltäkin. Mahdolliset omaisuuden siirtotarpeet Puolustusvoimilta toteutettaisiin erikseen jo voimassa olevilla liikelaitoslain hallinnansiirtomenettelyillä. Kaikki omaisuus siirtyisi siirtohetken mukaisessa kunnossa ja siirtohetken mukaisina vastuineen. Mikäli Rakennuslaitoksen kirjanpidossa olevan omaisuuden kirjaukset poikkeaisivat olennaisesti vastaanottavan liikelaitoksen noudattamasta kirjanpitolain mukaisista kirjauksista, kirjataan omaisuus kirjanpitolain mukaisin arvoin ja periaattein. Kirjanpitoarvojen käyttäminen olisi perusteltua, kun kyse on valtion sisäisestä kiinteistöhallinnon järjestelystä, omaisuuden omistusoikeus säilyisi edelleenkin valtiolla ja valtaosa siirrettävästä omaisuudesta olisi jo kirjanpitolain nojalla toimivassa liikelaitoksessa. Siirto koskisi omaisuuden hallinnansiirtoa eikä omistusoikeus muuttuisi. Näin ollen siirron yhteydessä ei tulisi suoritettavaksi varainsiirtoveroa eikä esityksellä olisi muitakaan varainsiirtoverovaikutuksia. Puolustuskiinteistöt olisi tuloverotuksen osalta samassa asemassa kuin valtion liikelaitokset tuloverotuksessa.

Aloittavan taseen täsmäytys ja muodostuvan vieraan ja oman pääoman määrien tarkistus tehtäisiin vuoden 2021 alkuvuodesta Senaatti-kiinteistöjen ja lakkautettavan Rakennuslaitoksen tilinpäätösten valmistumisen jälkeen. Tarkoitus olisi, että Puolustuskiinteistöjen aloittavan taseen omavaraisuus vastaa emoliikelaitoksen omavaraisuusastetta. Samoin jako muuhun omaan pääomaan ja peruspääomaan tehtäisiin vastaavalla jaolla kuin Senaatti-kiinteistöillä on siirtohetkellä. Valtioneuvosto voisi käsitellä tarvittaessa Puolustuskiinteistöjen perustamiseen liittyvät toiminnan ja omaisuuden siirrot sekä tase-erät uudelleen vuoden 2021 aikana taseen täsmäytyksen jälkeen. Vaikka siirrossa omaisuuden omistusoikeus ei vaihtuisi, rinnastuisi siirto arvonlisäverovastuiden osalta arvonlisäverolain (1501/1993) 19 a §:ssä tarkoitetulla tavalla kiinteistön luovuttamiseen liiketoiminnan luovutuksen yhteydessä. Tämä tarkoittaisi mm. omaisuuteen liittyvien kiinteistöinvestointien arvonlisävastuiden tarkistusvelvollisuuden ja oikeuden siirtymistä siirron saajalle.

Puolustuskiinteistöjen perustamishetkellä keskeneräisiä Senaatti-kiinteistöjen rakennushankkeita tai muita vastaavia hankkeita ei olisi tarkoituksenmukaista siirtää ennen niiden valmistumista. Tällaisten omaisuuserien arvon ja siirtyvien vastuiden määrittäminen olisi erittäin vaikeaa. Omaisuuserien siirrot arvonlisäverolain mukaisine tarkistusvastuineen toteutettaisiin tavanomaisilla hallinnonsiirtomenettelyillä kohteiden valmistumisen jälkeen. Näiden kohteiden käypänä siirtoarvona olisi niiden valmistumishetken kirjanpitoarvo, minkä voitaisiin myös katsoa vastaavan niiden käypää arvoa.

Lakkaavan viraston osalta vuoden 2021 aikana saattaisi olla tarpeellista tehdä vielä päättäviä toimia esim. kirjanpidon, tilinpäätöksen ja arkistojen päättämisen osalta. Tämän tyyppisten toimenpiteiden johdosta pykälän *4 momenttiin* sisällytettäisiin oikeus toimia Rakennuslaitoksen osalta vielä vuoden 2021 aikana. Puolustuskiinteistöt vastaisi näiden toimenpiteiden suorittamisesta.

Pykälän *5 momentti* olisi liikelaitoslain 13 §:n 1 momentin nojalla toteutettavaa siirtoa täydentävä säädös sen varalle, ettei kaikkia lakkaavan Rakennuslaitoksen tai Senaatti-kiinteistöjen taseen ulkopuolisia vastuita, velvoitteita ja oikeuksia saataisi syystä tai toisesta siirrettyä. Puolustuskiinteistöt ja toissijaisesti Senaatti-kiinteistöt vastaisivat tämän lain voimaan tullessa Rakennuslaitoksella vireillä olevista asioista, tehdyistä sopimuksista ja sitoumuksista samoin kuin niistä johtuvista oikeuksista ja velvollisuuksista Rakennuslaitoksen seuraajana, ellei näiden osalta muuta ole todettu eli näihin liity tai ole sovittuna esim. nimenomainen sopimuksen tai sitoumuksen siirtoa koskeva kielto.

Pykälän *6 momentissa* todettaisiin menettely sellaisten sitoumusten ja sopimusten osalta, joita ei voida näiden sisällön tai sopimusehtojen vuoksi siirtää, eivätkä ne toisaalta voi jäädä myöskään voimaan enää siirron ja Rakennuslaitoksen lakkaamisen jälkeen. Ensi sijassa tällaisten sopimusten osalta pyrittäisiin neuvottelemaan sopimuskumppaneiden kanssa siirrosta. Mikäli siirrosta ei kyettäisi sopimaan eikä sopimus tai sitoumus voi myöskään järjestelyn toteutumisen jälkeen 1.1.2021 lukien jatkua, säädettäisiin ulkopuoliselle sopimusosapuolelle oikeus irtisanoa tällaiset sopimukset päättymään viimeistään 31.12.2020. Tällaisia sopimuksia tai muita sitoumuksia olisi joka tapauksessa erittäin vähän. Sen varalle, että Puolustuskiinteistöjen osalta ilmoitusta sopimusosapuolille ei kyettäisi aikataulu syistä toimittamaan, voisi Senaatti-kiinteistöt toimittaa ilmoituksen Puolustuskiinteistöjen puolesta.

Pykälän 7 *momentin* mukaisesti lainmuutos ei vaikuttaisi Senaatti-kiinteistöjen asemaan eikä voimassa olevan lain mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Senaatti-kiinteistöjen oikeudellinen asema jatkuisi katkeamattomana, ellei asiasta olisi nimenomaisesti joltain osin toisin säädetty. Vastaavasti myöskään Senaatti-kiinteistöjen henkilöstön asemaan ja palvelussuhteiden mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin ei tulisi muutoksia muutoin kuin esitetyiltä osin.

10 §. *Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset*. Pykälän *1 momentin* mukaisesti koko Rakennuslaitoksen henkilöstö otettaisiin työsuhteeseen Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöstä pääosa siirtyisi Puolustuskiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöihin siirtyisivät ne henkilöt, jotka työskentelisivät jatkossa Senaatti-kiinteistöjen tuottamissa yhteisissä palveluissa. Yhteisiä palveluita tuotettaisiin osin myös Puolustuskiinteistöissä edellä 2 §:ssä kuvatulla tavalla. Näitä yhteisiä palveluita tuottavat henkilöt siirtyisivät Puolustuskiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöistä Puolustuskiinteistöjen puolelle siirtyisi se henkilöstö, joka tulisi hoitamaan Puolustusvoimien asiakkuutta eikä näiden henkilöiden siirtyminen Puolustuskiinteistöihin heikentäisi Senaatti-kiinteistöjen kykyä tuottaa palveluita muulle valtionhallinnolle. Siirtyvä henkilöstö ja heidän sijoittumisensa Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin määriteltäisiin henkilöstösiirtoa koskevissa asiakirjoissa liikkeenluovutuksen periaattein.

Pykälän *2 momentin* mukaisesti työsuhteiset tehtävät ja niissä oleva henkilöstö siirtyisivät liikelaitoksiin työsuhteeseen 1.1.2021. Määräaikainen työsuhteinen henkilöstö ja Rakennuslaitoksen johtaja siirtyisivät määräaikojensa osoittamaksi ajaksi liikelaitoksien palvelukseen määräaikaiseen työsuhteeseen. Palvelussuhteen lajin muuttuminen ei vaikuttaisi palvelussuhteen jatkuvuuteen. Rakennuslaitoksen johtajan virkasuhde muuttuisi lain nojalla työsuhteeksi samalla määräajalla Puolustuskiinteistöissä. Siirto ja Rakennuslaitoksen lakkauttaminen eivät aiheuttaisi henkilöstön työsuhteiden ehtojen olennaisia muutoksia eikä siirtoon liittyisi tehtävien tai organisaatioiden alueellistamista koskevia ratkaisuja. Siirtoihin sovellettaisiin työsuhteisten työntekijöiden osalta työsopimuslain 1 luvun 10 §:n säännöksiä liikkeenluovutuksesta ja Rakennuslaitoksen johtajan viran osalta valtion virkamieslain 5 e ja 5 f §:n säännöksiä. Liikkeenluovutuksessa ei siirtyisi liikelaitoksille mitään viranomaistehtäviä tai julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Pykälän *3 momentin* mukaisesti ennen luovutusta erääntyneistä palkka- ja muista työ- ja virkasuhteiden saatavista vastaisivat puolustusministeriö sekä Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt yhteisvastuullisesti. Ensi sijassa luovutuksensaaja suorittaisi käytännössä saatavat ja vain mikäli luovutuksensaaja ei tähän kykenisi, olisi näistä vastuussa luovuttajana oleva Senaatti-kiinteistöt ja lakanneen Puolustushallinnon rakennuslaitoksen puolesta puolustusministeriö.

Pykälän *4 momentin* mukaisesti kumpikin liikelaitos olisi velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleita työehtosopimuksen määräyksiä kuten työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä säädetään.

8.2 Laki valtion liikelaitoksista

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus*. Pykälässä säädettäisiin liikelaitoslain ja ehdotettavan erityislain välisestä suhteesta. Ehdotetut muutokset johtuisivat lainsäädäntörakenteen muutoksesta. Liikelaitokset perustettaisiin jatkossa säätämällä niistä laitoskohtainen erityislaki taikka säätämällä täysin oma liikelaitosta koskeva lakinsa perustuslain 84 §:n nojalla, kuten Metsähallituksesta on säädetty. Yleislaki sisältäisi liikelaitoksen toimintaan liittyvät sellaiset säännökset, jotka ovat liikelaitoksille yhteisiä. Liikelaitoksien tulisi jatkossakin olla liiketoiminnallisia valtion organisaatioita. Liikelaitos harjoittaisi tuotanto- ja palvelutoimintaansa tulosvastuullisesti ja pyrkien toiminnan kannattavuuteen. Erityislakeihin tulisi sisällyttää sellaisia laitoskohtaisia säädöksiä, joiden säätäminen yleislain tasolla ei ole tarkoituksenmukaista, eivätkä nämä tulisi koskemaan käytännössä yhtä liikelaitosta laajempaa joukkoa valtion liikelaitoksia. Yleislaki tulisi sovellettavaksi liikelaitoksen toimintaan sellaisenaan, jollei erityislaissa ole joltain osin nimenomaisesti erikseen muuta säädetty. Yleislakia sovellettaisiin mm. Senaatti-konserniin kuuluviin Senaatti-kiinteistöihin ja sen tytärliikelaitokseen Puolustuskiinteistöihin, mutta ei esim.

Metsähallitukseen, jota koskeva erityislaki sisältää kaikki kyseiseen liikelaitokseen sovellettavat säännökset. Samalla pykälän otsikko muuttuisi.

2 §. *Asema ja tehtävät*. Pykälä sisältäisi jatkossa valtion liikelaitoksien yleisen asiakaskuntaa ja tehtävää määrittelevän säännöksen. Vastaava säännös on sisältynyt voimassa olevan lain ensimmäiseen pykälään. Nykyinen Senaatti-kiinteistöjä käsittelevä pykälä siirtyisi Senaatti-konsernista säädettävään laitoskohtaiseen erityislakiin. Säädösrakenteen muutoksella ei olisi tarkoitus vaikuttaa Senaatti-kiinteistöjen nykyiseen juridiseen pohjaan eli Senaatti-kiinteistöjä ei lainsäädäntörakenteen muutoksesta johtuen perustettaisi uudelleen erityislain säätämisen yhteydessä. Samalla pykälän otsikko muuttuisi.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin ne liikelaitoksen asiakkaat, joiden osalta palveluiden tuottamisessa kyse olisi ns. oman työn tuotannosta. Palveluiden hankkimisessa kyse olisi sisäisestä hankinnasta valtiolta itseltään eli ei-taloudellisesta toiminnasta. Valtiokokonaisuuteen kuuluvien yksiköiden väliset sopimussuhteet ovat viimeisten vuosikymmenien aikana monipuolistuneet. Pykälän mukaisesti myös liikelaitos hyödyntäisi tehtäviensä ja toimialansa mukaisia tyypillisiä sopimistapoja ja sopimusvälineitä palveluiden myynnissä. Tämä ei muuttaisi vallitsevaa käytäntöä, vaan vahvistaisi voimassa olevan lain mukaisesti syntyneen käytännön. Liikelaitoksen sopimukset toisen valtio-organisaatioon kuuluvien yksiköiden kesken eivät olisi luonteeltaan hallintolain (434/2003) tarkoittamia hallintosopimuksia, joilla toimeenpannaan hallintotehtävää.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin liikelaitoksen muista asiakkaista, joille liikelaitos voi tuottaa palveluita. Momentin *1 ja 2 kohdassa* mainitut asiakasmääritelmät olisivat lainkohdassa uusia, mutta vastaisivat voimassa olevan liikelaitoslain osalta tehtyä tulkintaa. Asiakasmääritelmän päivittäminen on tarpeellista, koska valtion virastomuodon rinnalla on valtion toiminnan järjestämiseen liittyen uudistusten johdosta vahvistunut esimerkiksi osakeyhtiö- ja säätiömuotoinen organisaatiorakenne. Näin siitä huolimatta, että organisaation toiminta pysyy viranomaispalvelun tyyppisenä ja organisaatio tuottaa luonteeltaan julkiseen palveluun verrattavia palveluita lailla määrätylle asiakaskunnalle pääosin budjettirahoitteisesti. Tähän saakka 1 kohdan asiakkaiden on tulkittu sisältyneen voimassa olevan lain 1 §:n 2 momenttiin. Sidosyksikköasemassa toimivien asiakkaiden osalta 2 momentin *2 kohdalla* on tarkoitus myös selventää nykytilaa niin, että valtion ns. inhouse-toimijat, kuten esim. Haus Oy voivat olla osana Suomen valtiota toimivan liikelaitoksen asiakkaita. Lainkohdalla tarkoitettu asiakkaan sidosyksikköasema voi muodostua myös erityisalojen hankintalain (1398/2016) kautta. Liikelaitoksen asiakkuuden kannalta sidosyksikön tulisi kuitenkin täyttää yleisen hankintalain sidosyksikkövaatimukset.

EU:n valtiontukisääntöjen yleisenä lähtökohta on, että EU:n perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa valtiontukisääntelystä ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä. Liikelaitoksen asiakkaina voisi siten olla virastojen ja laitosten ohella myös sellaisia asiakkaita, joilla olisi jokin valtion julkisen vallan käyttöä sisältävä julkinen hallintotehtävä. Pelkästään se, että asiakkaalla olisi jokin julkinen tehtävä tai julkinen hallintotehtävä ei välttämättä siten riittäisi määrittämään asiakkuutta lainkohtaan sisältyväksi. Asia on tarvittaessa arvioitava tapauskohtaisesti. Asiakkuus ei olisi riippuvainen organisaatio- tai oikeushenkilömuodosta. Asiakkaina voisivat olla esim. julkisoikeudellisena säätiönä toimiva Kansallisgalleria, kulttuuri-itsehallintoelimenä toimiva Saamelaiskäräjät tai itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena toimiva Työterveyslaitos. Asiakkaiden tässä tarkoitettu tehtävä olisi lailla tai muutoin lain nojalla niille säädetty, eivätkä ne siten tässä tilanteessa harjoita liiketaloudellista toimintaa. Julkisen hallintotehtävän tulisi olla valtion järjestämisvastuulle kuuluva ja sen tulisi olla luonteeltaan selkeästi markkinatoiminnan ulkopuolelle laskettava myös EU:n valtiotukisäännöstön perusteella. Tällaisia olisivat esim. kansalaisille suunnatun viranomaispalvelun hoitaminen tai tehtävä, johon

liittyy valituskelpoisten ratkaisujen tekeminen. Näille asiakkaille tapahtuvaa palvelumyyntiä ei katsottaisi liikelaitoksen näkökulmasta markkinoilla toimimiseksi. Palvelumyynti rinnastuisi valtioasiakkaille tapahtuvaan myyntiin. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarvittavat palvelut tulisi kuitenkin myydä siten, että ne on eriytettävissä mahdollisen kaupallisen toiminnan tarvitsemista palveluista. Mikäli näin ei olisi ja julkisten hallintotehtävien laskennallinen osuus palveluiden käytöstä olisi vähemmän kuin puolet, tulisi koko palvelumyynti katsoa liitännäismyynniksi. Esimerkiksi VTT Oy harjoittaa julkista hallintotehtäväänsä samoissa tiloissa sen muun toiminnan kanssa, josta osa on kaupallista. VTT Oy:n tapauksessa julkinen hallintotehtävä on myös suhteellisesti melko pieni osa sen koko toiminnasta eikä siihen sisälly yllä kuvatun kaltaisia valtiontuen käsite-tiedonannossa tarkoitettuja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Palveluiden myynti olisi todennäköisesti kokonaisuudessaan laskettava liitännäismyynniksi.

Liitännäistoiminta liikelaitokselle olisi mahdollista komission valtiontuen käsite -tiedonannossa tarkoitetuissa infrastruktuurin hyödyntämiseen liittyvissä tilanteissa. Mikäli liikelaitoksella ei olisi käytössään tällaista infrastruktuuria, ei liikelaitoksella voi olla käsitetiedonannossa tarkoitettua liitännäistoimintaa. Käytännössä momentin *3 kohdan* mukaisille asiakkaille tehtävä infrastruktuurin hyödyntämiseen liittyvä palveluiden myynti olisi liikelaitokselle liitännäistoimintaa. Liitännäistoimintaan kuuluvista asiakkaista osa todennäköisesti harjoittaisi toimintaansa markkinoilla. Liitännäistoiminta kokonaisuudessaan tulisi riittävällä tavalla eriyttää liikelaitoksen ei-markkinoille suuntautuvasta palvelumyynnistä kirjanpidossa, jotta sen markkinaehtoisuuden todentaminen on mahdollista. Kaiken kaikkiaan liikelaitoksen markkinoille suuntautuvan, laissa säädetyn tehtävän puitteissa välttämättömäksi katsotun, liitännäistoiminnan määrä ei tulisi ylittää noin 10 prosenttia. Komission käsite-tiedonannon mukaan liitännäistoiminnan kokonaismäärä saisi olla enintään noin 20 prosenttia koko infrastruktuurin kapasiteetista. Valtion sisäisinä palvelukeskuksina toimivien valtion liikelaitosten kohdalla liitännäistoiminta tulisi myös aina olla kytköksissä valtion tarvitsemien palveluiden tuottamiseen. Toiminta ei saisi siten aktiivisesti missään vaiheessa suuntautua kilpailluille markkinoille. Lisäksi asia tulisi jokaisen liikelaitoksen kohdalla arvioida erikseen liikelaitosta perustettaessa ja huomioida liikelaitoskohtaisessa laissa.

2 momentin 3 kohdassa säädetyt valtion pääosin rahoittamat yhteisöt voisivat olla liikelaitoksen asiakkaita, mikäli niiden rahoitus muodostuisi pääosiltaan valtion talousarviosta tulevasta rahoituksesta. Jotta liikelaitos voisi myydä palveluita tällaisille asiakkaille, tulisi näiden asiakkaiden valtion rahoituksella harjoitettu toiminta olla kokonaan tai vähintäänkin pääosiltaan ei-taloudellista ja ei-markkinoille suuntautuvaa toimintaa. Tällaisia asiakkaita olisi esim. Suomen kansallisooppera -säätiö. Kansallisoopperan rahoituksesta tulee noin 70–75 prosenttia valtion talousarviosta ja sen päätoimintaan kuuluu säätiön perustehtävän mukaan mm. tarjota oopperataidetta valtakunnallisesti ja tuottaa balettioppilaitoksena 2. asteen perusopetusta opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän luvan mukaisesti. Kansallisoopperan toiminta on luonteeltaan myös valtiontuen käsite-tiedonannossa tarkoitettua ei-taloudellista kulttuuritoimintaan, jolloin se ei tule lainkaan valtiontukitarkastelun piiriin. Koska valtion rahoitusosuus voi vaihdella vuosittain, tulisi rahoitusosuuden suuruutta seurata pidemmällä aikavälillä esimerkiksi 3–5 vuoden jaksolla.

2 momentin *1 ja 3 kohtia* täydennettäisiin myös säätiöitä koskevalla maininnalla. Säätiölain (487/2015) näkökulmasta säätiöillä ei ole omistajaa eikä siihen käytetä muodollista määräysvaltaa ulkoa päin. Liikelaitoslain asiakaspiiriä koskevassa käsittelyssä säätiöt on tarkoitettu rinnastumaan 1 ja 3 kohdissa mainittuihin muihin asiakkaisiin. Säätiöt on nykytilanteessakin tulkittu kuuluvan momentin mukaisiin asiakkaisiin, joten vallitsevaan oikeustilaan tällä ei olisi vaikutusta.

Mahdollisuus tuottaa palveluita valtion tehtäväpiirin ulkopuolelle ei vaikuttaisi näiden palveluita hankkivien tahojen velvoitteeseen noudattaa julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä ja kilpailuttaa palveluita. Mikäli palveluita hankkivan organisaation on kilpailutettava palvelunsa hankintalain mukaisesti, ei liikelaitoksen tulisi osallistua tällaisiin kilpailutuksiin. Säännös kuvaisi siten asiakaspiiriä, joille liikelaitos saisi tuottaa palveluita, mikäli nämä asiakkaat voisivat niitä suoraan liikelaitokselta hankkia (esim. sidosyksikköhankinnat, alle kansallisen kynnysarvon jäävät hankinnat, hankintalain ulkopuoliset palvelut).

Sääntelyllä ei olisi tarkoitus rajoittaa hankintalain hankintayksiköille sallimaa yksiköiden välistä yhteistyötä ja tämän puitteissa tapahtuvaa palveluiden myyntiä, jota ei siten laskettaisi liitännäismyynniksi, ellei kyse olisi markkinoille suuntautuvasta myynnistä.

3 §. *Liikelaitoksen toimintaperiaatteet*. Liikelaitoksen koko toiminta pitää järjestää liiketaloudellisia periaatteita noudattaen. Pykälän ensimmäinen virke kuvaisi liikelaitoksen yleistä toimintaperiaatetta, mutta ei viittaisi siihen, harjoittaako liikelaitos toimintaansa markkinoilla vai ei. Lähtökohtaisesti liikelaitoksen ei katsottaisi harjoittavan toimintaa markkinoilla. Edellä 2 §:n perusteluissa todetulla tavalla liikelaitoksella voisi olla komission valtiontuen käsite -tiedonannossa tarkoitetuissa tilanteissa infrastruktuurin hyödyntämiseen liittyvää liitännäistoimintaa, mutta tämäkään toiminta ei muuta liikelaitoksen toimintaa taloudelliseksi toiminnaksi, kun liitännäistoiminta pysyy tiedonannon ja tulkintakäytäntöjen mukaisena. Liitännäistoiminnan myynnin tulisi olla kirjanpidollisesti eriytetty.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin liikelaitoksen palveluiden hinnoittelusta niissä tilanteissa, kun liikelaitos myy palvelunsa muille kuin 2 §:n 1 momentin valtioasiakkaille. Valtioasiakkaiden osalta hinnoittelussa voitaisiin noudattaa kulloinkin liikelaitoksen toiminnan tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta toimivinta hinnoittelutapaa. Huomioon voitaisiin ottaa esimerkiksi liikelaitoksen rooli valtion keskitettynä sisäisenä palveluntuottajana, jolloin omakustannusperusteinen hinnoittelu voisi olla ensisijainen hinnoittelumalli. Palveluiden hinnoittelu kaikissa tapauksissa tulee olla sellainen, että liikelaitos kykenee kattamaan liiketoimintansa kustannukset täysimääräisesti, sisältäen esim. liiketoiminnan poistot sekä palauttamaan valtion talousarvioon kulloinkin omistajapoliittisesti linjattavan pääoman tuoton. Liikelaitos ei jatkossakaan voisi saada suoraa rahoitusta valtion talousarviosta. Liikelaitoksella ei siten tulisi olla tehtäviä tai omaisuutta, joita se ei kykenisi rahoittamaan toiminnallaan. Mikäli tällaisia liikelaitokselle haluttaisiin osoittaa, tulisi näihin liittyvät kustannukset kattaa liikelaitoksen valtiolta saamalla tulorahoituksella. Liiketoiminnan harjoittamisessa noudatetaan kulloisenkin liiketoiminta-alueen tavanomaisia ja alalla vakiintuneesti käytettyjä menettelyitä ja toimintatapoja ja valtion toiminnasta aiheutuvat mahdolliset erityistarpeet huomioiden. Näin esim. toimitilapalveluiden myynnissä valtion sisälläkin hyödynnetään lähtökohtaisesti tavanomaisia julkisia palveluhankintoja koskevia sopimusehtoja. Liikelaitoksen harjoittaman toiminnan tulisi olla kustannustehokasta. Toiminnan järjestäminen liiketoimintalähtöisesti tulisi mahdollistaa toiminnan vertailun vastaavanlaisiin organisaatioihin.

Muiden asiakkaiden osalta lähtökohtana olisi markkinaehtoinen hinnoittelu, kun liikelaitoksen sille myymää palvelua hyödynnetään kilpailutilanteessa markkinoilla. Käytännössä tämä tarkoittaisi 2 §:n 2 momentin 3 kohdassa mainittuja asiakkaita siltä osin, kun asiakas toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Sen sijaan 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainittujen asiakkaiden lailla säädettyjen valtion tehtävien eli julkisen vallan käyttöä sisältävien hallintotehtävien hoito ei tapahdu markkinoilla. Tällaisten tehtävien hoidon tulisi muodostaa yhteisön toiminnasta pääosan tai julkisten hallintotehtävien hoitoon myytävät palvelut tulisi olla eriytettävissä mahdollisesta kaupallisen toiminnan tarvitsemista palveluista. Mikäli tehtäviä olisi vähemmän eikä niitä olisi mahdollista järkevällä tavalla eriyttää kaupalliseen tarkoitukseen menevästä palvelumyynnistä, koko palvelumyynti tällaiselle yhteisölle tulisi tehdä markkinaehtoisesti. Edellä 2

§:n 2 momentin 2 kohdan mukaisten sidosyksikköasemassa olevien yhteisöjen ulosmyynti rajautuu kansallisen hankintalain nojalla erittäin vähäiseksi eli alle 5 prosenttiin/500 000 euroon, jolloin palvelumyynti ei näiden osalta ohjaudu markkinoilla tapahtuvaan toimintaan käytettäväksi. Markkinaehtoista hinnoittelua ei ole tarpeellista soveltaa niin kauan kuin sidosyksikköasema täyttyy eikä sidosyksikön markkinoille suuntautuvan toiminnan osuutta voida vaikeuksitta eriyttää.

2 momentti sisältäisi nykyisen lain mukaisen liikelaitoksen ensisijaisen vastuun sitoumuksistaan. Valtio vastaisi näistä toissijaisesti. Säädös vastaa nykyisen lain sisältöä ja ainoa muutos olisi lainkohdan siirtyminen pykälän toiseksi momentiksi.

6 §. *Eduskunnan ohjaustoimivalta*. Pykälän *1 momenttiin* lisättäisiin *uusi 1 kohta* liikelaitoksen keskeisistä palvelu- ja muista tavoitteista päättäminen. Tältä osin eduskunnan ohjaustoimivallan kuvaaminen palauttaa aiemman vuonna 2002 säädetyn liikelaitoslain mukaisen ohjaustoimivallan maininnan yleislakiin. Nykyisellään eduskunnan ohjaustoimivalta on tältä osin perustunut suoraan perustuslain 84 §:ään. Ohjaavan ministeriön toisessa momentissa mainittu ohjaustoimivalta ei lisäyksen johdosta muuttuisi, vaan ministeriön tehtävänä olisi edelleen täydentää eduskunnan talousarvion yhteydessä hyväksymiä palvelu- ja toiminnantavoitteita päätöksellään.

7 §. *Hallitus*. Pykälän *2 momenttia* muutettaisiin siten, että liikelaitoksen hallituksen jäsenten toimikautta pidennettäisiin nykyisestä yhden vuoden mittaisesta toimikaudesta enintään kolmen vuoden mittaiseksi. Muutos edesauttaisi pitkäjänteisemmän hallitustyöskentelyn muodostumista liikelaitoksiin.

Hallitukseen nimitettäisiin jatkossakin henkilöstöä edustava jäsen. Henkilöstöä edustajan jäsenen tulisi olla liikelaitoksen palveluksessa tai henkilöstöjäsen voisi olla nimetty myös liikelaitoksen kanssa samaan konserniin kuuluvista yhtiöistä tai yhteisöistä, mikäli tälle on perusteltu syy.

Jatkossakin liikelaitosten hallituskokoonpanossa olisi otettava huomioon valtion omistajaohjauksen linjaukset ja liikelaitoskonsernin toiminnan asettamat vaatimukset ja kehitysvaiheet. Näin hallituksen jäseneksi valittavalla olisi oltava tehtävän edellyttämä pätevyys ja mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen. Hallituksessa tulisi myös kokonaisuutena löytyä liikelaitoksen kannalta tarvittavaa kokemusta riittävän laaja-alaisesti liikelaitoksen toimialaan nähden. Hallituksessa on oltava molempia sukupuolia. Näistä säädettäisiin tarvittaessa liikelaitoskohtaisella valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän *3 momenttia* muutettaisiin tekniseltä esitystavaltaan vastaamaan nykyisiä säädösteknisiä vaatimuksia.

8 §. *Hallituksen tehtävät*. Pykälän *2 momentin 1 kohtaa* täydennettäisiin siten, että hallituksella olisi tehtävänä tehdä esitys ohjaavalle ministeriölle liikelaitoksen seuraavan vuoden palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista.

Pykälän 2 momentin 11 kohta kumottaisiin, jolloin myös kohdan numerointi muuttuisi. Asiasta säädettäisiin jatkossa erityislain 8 §:ssä.

13 §. *Liikelaitoksen tase*. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 4 momentti* ja samalla muutettu 4 momentti muuttuisi pykälän 5 momentiksi.

Ehdotuksen tavoitteena on valtion kiinteistöomaisuuden hallinnoinnin yksinkertaistaminen. Nykyisiin liikelaitoksiin eli Senaatti-kiinteistöihin ja Metsähallitukseen keskitetty valtion omaisuus muodostuu tällä hetkellä kiinteistövarallisuudesta. Tämä omaisuus ei kaikilta osin muodosta hallinnoinnin, käytön, omistamisen tai myynnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia. Vuosikymmenten saatossa tapahtuneiden valtionhallinnon sisäisten järjestelyiden johdosta omaisuutta on monin paikoin kummankin liikelaitoksen taseessa. Tämä ei ole välttämättä aiheuttanut ongelmia valtiokäytön jatkuessa. Valtiokäytön päättyessä usean valtionhallinnon toimijan omistajahallitsemien kokonaisuuksien myynti on kuitenkin hallinnollisesti raskasta. Valtion omistukset ja omistajapuhevallan käyttö mm. kaavoituksen yhteydessä on myös ongelmallista. Mahdollistettaessa liikelaitosten väliset hallinnansiirrot liikelaitosten omilla päätöksillä, omistusrakenteen eheyttäminen näissä tilanteissa helpottuisi merkittävästi. Nykyisellään omaisuuserän siirto liikelaitoksesta toiseen edellyttää liikelaitosten omien käsittelyiden ohella kummankin liikelaitoksen ohjaavien ministeriöiden käsittelyä (valtiovarainministeriö Senaatti-kiinteistöjen osalta ja maa- ja metsätalousministeriö Metsähallituksen osalta) ja tilintarkastajien lausuntoa. Jatkossa nämä käsittelyn ministeriövaiheet jäisivät alle 10 miljoonan euron omaisuuserien osalta pois. Vastaava koskisi myös Senaatti-kiinteistöjen ja perustettavaksi ehdotettavan Puolustuskiinteistöjen välisiä siirtoja.

Liikelaitosten välinen hallinnansiirtomenettely vastaisi pääosin nykyisen lain mukaista hallinnansiirtomenettelystä. Lakiin lisättäisiin mahdollisuus siirtää kiinteistövarallisuuden hallinnansiirron yhteydessä siihen välittömästi liittyvää irtainta omaisuutta edellyttäen, että maisuuden yhteenlaskettu arvo ei ylittäisi luovutuslain mukaisia toimivaltarajoja. Omaisuus tulisi siirtää käyvällä arvolla. Käyvän arvon määrittämiseksi tulisi pyytää tai laatia sisäisesti asianmukainen arviointi, mikäli on syytä olettaa, ettei tasearvo vastaa omaisuuden käypää arvoa. Ennen siirtopäätösten tekemistä osapuolten tulisi myös sopia hallinnansiirron sisällöstä ja ehdoista esim. katselmuspöytäkirjan muodossa.

Metsähallitusta koskevassa laissa liikelaitosten välistä hallinnansiirtoa koskien säädetään lain 34 §:ssä. Lain mukaan liikelaitosten väliseen hallinnansiirtoon sovelletaan luovutuslakia. Säädös itsessään ei ole kaikilta osin selkeä, mutta tarkoituksena on ollut säätää vastaavasta menettelystä. Toisin sanoen oikeus päättää hallinnansiirrosta on liikelaitoksella vastaavissa tapauksissa kuin liikelaitoksella olisi lain mukaan oikeus myös päättää omaisuuden luovuttamisesta.

Vuoden 2020 alusta voimaan tulleen luovutuslain muutoksen jälkeen liikelaitos saa päättää enintään 10 miljoonan euron suuruisten omaisuuserien luovuttamisesta. Mikäli siirrettävä omaisuus olisi jotain muuta kuin luovutuslaissa tarkoitettua kiinteistövarallisuutta, vastaavat päätösvallan eurorajat soveltuisivat myös näihin siirtoihin.

19 §. *Eräät Senaatti-kiinteistöjen hallinnan siirrot ja luovutukset*. Pykälä esitetään kumottavaksi ja säännös siirrettäväksi laitoskohtaiseen erityislakiin.

8.3 Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta

7 §. *Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät*. Pykälän *2 momentissa* oleva viittaus Rakennuslaitokseen korvattaisiin viittauksella Puolustuskiinteistöihin. Kyseessä oleva alihankkijarooli ja mahdollisuus tuottaa lainkohdassa mainittuja palveluita ei sisällä julkisen vallan käyttöä eikä ole viranomaistehtävä.

8.4 Sähkömarkkinalaki

2 §. *Soveltamisala*. Pykälän *1 momentti* täydennettäisiin maininnalla Puolustuskiinteistöistä.

8.5 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

18 §. *Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat valtionhallinnossa.* Pykälän *1 momenttia* täydennettäisiin maininnalla valtion liikelaitoksista. Tiedonhallintalakia sovelletaan liikelaitoksiin, jotka toimivat tiedonhallintayksikköinä, mutta lain 18 pykälän 1 momentin sisällöstä johtuen liikelaitokset eivät tällä hetkellä kuitenkaan saa käyttää tiedonhallintalaissa tarkoitettua asiakirjojen turvaluokittelua oman toimintansa asiakirjoihin. Muutos mahdollistaisi, että liikelaitokset voisivat toiminnassaan luokitella toimintaansa liittyviä omia virastojen ja laitosten tapaan. Liikelaitokset ovat tiedonhallinnan näkökulmasta osin käytännössä kiinteässä suhteessa virastojen ja laitosten toimintaan. Selkeä mahdollisuus luokitella asiakirjojaan olisi tarpeellinen, koska liikelaitosten tulisi voida käsitellä omaa tietoaan ja asiakirjojaan saman tyyppisin menettelyin kuin asiakaspiiristään olevat valtion virastot ja laitokset. Puolustushallinnon rakennuslaitos on voinut tähän saakka valtion laitoksena turvallisuusluokitella asiakirjojaan tiedonhallintalain mukaisesti. Mikäli vastaavaa mahdollisuutta ei olisi liikelaitosmuodossa toimittaessa, voisi tällä olla ennakoimattomia vaikutuksia liikelaitosten tiedonhallintaan.

9 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotuksen johdosta olisi tarpeellista muuttaa lähinnä valtion kiinteistöhallintoon liittyviä asetuksia siten, että säädökset soveltuisivat myös Puolustuskiinteistöihin. Näitä olisivat ainakin valtioneuvoston asetus puolustusministeriöstä (375/2003), valtioneuvoston asetus Senaatti-kiinteistöistä (1292/2010), valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015), puolustusministeriön asetus puolustusministeriön työjärjestyksestä (1337/2011) ja puolustusministeriön asetus vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta puolustushallinnossa (713/2017).

10 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.7.2020. Järjestelyyn liittyvät henkilöstö- ja liiketoiminnan siirrot toteutettaisiin 1.1.2021. Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki kumottaisiin. Lakia sovellettaisiin laitoksen toimintaan kuitenkin vuoden 2020 loppuun saakka.

Lain hyväksyminen ja vahvistaminen esitetyssä aikataulussa olisi välttämätöntä Puolustuskiinteistöjä koskevan järjestelyn läpiviemiseksi esitetyssä aikataulussa. Järjestelyn viivästyttäminen nyt esitetystä aikataulusta aiheuttaisi henkilöstön osalta työsuhteisiin liittyvän epävarmuuden jatkumista kohtuuttomasti. Tämä todennäköisesti johtaisi henkilöstön vaihtuvuuden lisääntymiseen ja osaamisen menetyksiin. Lykkääminen ja siirtymävaiheen pidentyminen vaikeuttaisi myös Puolustusvoimien investointien läpivientiä.

Puolustuskiinteistöt suorittaisi Rakennuslaitoksen toimintavuoden 2020 osalta tarvittavat toimenpiteet sekä toiminnan lakkaamiseen liittyvät muut toimenpiteet voidaan suorittaa loppuun vuoden 2021 aikana.

11 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotuksella tavoiteltaisiin edellä kohdassa taloudelliset vaikutukset mainittujen Puolustusvoimien toimitilakustannusten nousun hillitsemistä.

Puolustuskiinteistöjen järjestelyn yhteydessä olisi tarkoitus ottaa käyttöön mittari kustannussäästön todentamiseksi. Mittarina toimisi toimitilakustannusten suhteellinen osuus sotilaallisen maanpuolustuksen menoista. Suhteellinen osuus ei tulisi kasvaa nykyisestä tasosta. Seuranta ja saavutettavat tulokset olisi tarkoitus todentaa ulkopuolisen tahon toimesta.

Puolustusvoimille järjestelyssä tulisi syntyä myös nykyistä yksinkertaisempi ja vastuiltaan selkeämpi malli. Tämän tulisi johtaa Puolustusvoimien asiakastyytyväisyyden paranemiseen käytössään olevien tilojen osalta. Asiakastyytyväisyyttä seurattaisiin vastaavasti kuin muunkin valtionhallinnon osalta Senaatti-kiinteistöt jo tekee.

12 Suhde muihin esityksiin

Edellä kohdassa taloudelliset vaikutukset todetuista syistä esityksellä olisi vaikutuksia vuoden 2020 lisätalousarvioesitykseen ja vuoden 2021 talousarvioesitykseen.

Rakennuslaitoksen lisärahoituksen tarve vuodelle 2020 olisi noin 2,0 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriön vastuulla olisi suoria projektikustannuksia yhteensä noin 0,7 miljoonaa euroa, mitkä katettaisiin momentilta 28.01.20 (Valtion kiinteistöstrategian toteuttaminen ja hallinnonalan omistajaohjaus). Projektikustannukset aiheutuisivat vuoden 2020 aikana.

Edellä mainituista lisämäärärahatarpeista päätetään erikseen talousarviomenettelyssä.

Senaatti-kiinteistöjen kustannukset vuonna 2020 olisivat yhteensä noin 3,0 miljoonaa euroa. Lisäksi Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä Senaatti-kiinteistöt siirtäisi Puolustuskiinteistöille pääomaa loppuvuoden 2020 kuluja varten enintään 3,0 miljoonaa euroa edellyttäen, että eduskunta hyväksyy tätä koskevan valtuuden lisätalousarvion yhteydessä vuonna 2020 (momentti 28.20.88). Nämä katettaisiin Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2020 tuloksesta kuitenkin niin, että Senaatti-kiinteistöjen vuoden 2020 tuloksesta tehtävää tuloutusennustetta ei ole tarpeellista esityksen johdosta laskea. Vuoden 2020 aikana Senaatti-kiinteistöt hakisi pääoman suorittamista koskevaa valtuutta lisätalousarvioesityksellä.

Vuoden 2021 talousarvion yhteydessä haettaisiin liikelaitoslain 13 §:n mukaisia valtuuksia siirtää ehdotuksen mukaiset Puolustusvoimien käytössä olevat kiinteistöt valtuuden nojalla perustettavaan Puolustuskiinteistöihin. Mikäli omaisuuden siirto teknisesti olisi välttämätöntä toteuttaa jo vuoden 2020 puolella, vastaava suostumus haettaisiin vuoden 2020 lisätalousarviomenettelyssä. Omaisuuden siirron ohella haettaisiin myös tarvittavat muutokset Senaatti-kiinteistöjen investointi- ja sitoumuskehyksiin sekä lainanoton valtuuksiin.

Vuoden 2021 lukien puolustusministeriön pääluokassa oleva Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuloarviomomentti 12.27.01 (Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulot) poistuu. Vastaavasti jatkossa Puolustuskiinteistöjen mahdollinen tuloutus valtion talousarviotalouteen tapahtuisi momentilla 13.05.01 (Valtion liikelaitosten voiton tuloutukset). Puolustuskiinteistöjen muu ohjaus tapahtuisi yhdessä Senaatti-kiinteistöjen ohjauksen kanssa momentin 28.20.88 (Senaatti-kiinteistöt) kautta. Puolustusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromomentilta (27.01.29) on vähennettävä Rakennuslaitoksen arvonlisäverojen osuus noin 24 miljoonaa euroa vuodessa.

13 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan 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.

Perustuslain säännöksestä ei johtuisi estettä Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevan erityislain säätämiselle tai ehdotetulle organisaatiomallille. Liikelaitokset toimisivat yleislain nojalla, eivätkä voisi saada rahoitusta talousarviosta. Yleislakiin kirjattaisiin myös eduskunnan toimivalta päättää liikelaitosten palvelu- ja toiminnantavoitteista hyväksyessään valtion talousarviota.

Perustuslain 82 §:n mukaisesti valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Ehdotuksen mukaisesti Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen yhteinen lainanotto sekä takausten myöntäminen tytäryhtiöille tapahtuisi eduskunnan talousarviossa Senaatti-konsernille päättämissä rajoissa.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tekisivät toimintaansa koskevan talousarvioesityksen mukaan lukien ehdotukset eduskunnan lainanotto- ja muiksi suostumuksiksi siten, että eduskunta voisi käsitellä ne yhdessä kokonaisuudessa. Tarvittavat valtuudet ja suostumukset myönnettäisiin Senaatti-kiinteistöille ja Puolustuskiinteistöille konsernitasolla yhteisesti. Tämä varmistaisi valtion kiinteistöomaisuuteen hyväksyttävien valtion vastuiden kokonaiskuvan muodostumisen eduskunnalle talousarviokäsittelyn yhteydessä ja olisi liikelaitosten toiminnan järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaista.

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

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta ministeriöiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin perusteella lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 119/II).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 1/2016vp), että perustuslaista ei johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen kohdistuu eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Sen sijaan perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta.

Ehdotuksessa ministeriöiden ohjaus- ja valvontavaltaa valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välillä olisi säännelty edellä kuvatut perustuslain vaatimukset huomioon ottaen. Senaatti-kiinteistöt ja sen tytärliikelaitoksena oleva Puolustuskiinteistöt olisi valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja valtiovarainministeriö vastaisi sen ohjauksesta ja valvonnasta. Puolustusministeriö ohjaisi Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille eduskunnan hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toiminnantavoitteiden puitteissa. Puolustusministeriön ohjaustoimivalta määrittyisi puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä säädettyjen tehtävien perusteella. Ohjaussuhdetta tarkentaisi myös Puolustuskiinteistöjen asiakaspiirin rajaus, jonka mukaisesti Puolustuskiinteistöt tuottaisi palveluita vain puolustusministeriön hallinnonalalla olevalle Puolustusvoimille. Muita asiakkaita olisivat Puolustusvoimien määrittämät kumppanit kuten esim. yhtiömuodossa toimiva Millog Oy.

Tavoitellun liikelaitosten välisen konsernisuhteen muodostamiseksi ministeriöiden välinen ohjauksen rajaaminen poikkeaisi Metsähallituksen ohjausmallista, jossa ohjaus talousarviotasolla on jakautunut kahteen eri pääluokkaan. Metsähallituksen tapauksessa tähän on ollut tarvetta julkisten hallintotehtävien ja liiketoimintatehtävien eriyttämiseksi taloudellisesti toisistaan. Vastaavaa tarvetta ei nyt ehdotetussa Senaatti-konsernissa olisi eivätkä liikelaitokset voisi edes saada talousarviosta rahoitusta toimintaansa kuten Metsähallitus julkisiin hallintehtäviinsä.

Poikkeusoloissa ohjausta täydentäisi vastaavantyyppinen säädös kuin voimassa olevassakin liikelaitoslaissa on. Senaatti-kiinteistöjen osalta ei esitettäisi muutoksia. Valmiuslaissa säädetyissä poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriöitilanteissa, joissa Tasavallan presidentti olisi tehnyt päätöksen puolustusvalmiuden kohottamisesta, puolustusministeriö voisi tehdä valmiuslain mukaisesta Puolustuskiinteistöjä velvoittavia päätöksiä.

Ministeriöiden välillä olisi tarkoituksenmukaista laatia tai muutoin sopia ohjauksen liittyvistä menettelyistä käytännön tasolla.

Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeLV 15/2019), että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 16/2009 vp, s. 2 - 3), että viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifioinnissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiassa etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä. Sen sijaan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 15/2019 vp julkisen hallintotehtävän piirteiden painottuvan lain perusteella yhteishankintayksikkönä toimivan osakeyhtiön tehtävissä. Kun osakeyhtiölle lisäksi ehdotettiin säädettäväksi asiantuntija- ja tukitehtäviä perustuslakivaliokunnan mielestä tehtäviä ei voi kokonaisuutena kuvata sillä tavoin teknisiksi, ettei niissäkin olisi osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Voimassa olevassa liikelaitoslaissa lähtökohtana on, että ko. lain nojalla toimivalla liikelaitoksella ei olisi julkisia hallintotehtäviä (mm. HE 63/2010 vp kappale 3.2. Keskeiset ehdotukset sekä 21 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Vastaava periaate on sisältynyt jo aikaisempaan valtion liikelaitoksia koskeneeseen lakiin (1185/2002) ja Senaatti-kiinteistöjä koskeneeseen lakiin (1196/2003). Ehdotuksessa tätä lähtökohtaa ei olisi tarkoitus muuttaa. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tehtävinä olisi tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja lähinnä valtionhallinnon toimijoille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Kun tehtävistä säädetään lailla, liikelaitoksilla voidaan katsoa olevan julkinen tehtävä, johon kuuluu tukea tilapalveluja tuottamalla valtio-organisaation yksiköitä, jotka vastaavat julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Liikelaitosten tehtävää ei voida kokonaisuutenakaan arvioiden katsoa miltään osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Tehtävät olisivat vastaavia kuin mitä Senaatti-kiinteistöt on tähänkin saakka tuottanut yleislakiin sisällytetyn säännöksen nojalla. Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen tehtävien ei katsottaisi rin-

nastuvan edellä kuvatuissa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esitettyihin julkisiksi hallintotehtäväksi tulkittuihin tehtäviin. Liikelaitosten tehtävät eivät olisi jatkossakaan sellaisia, että ne vaikuttaisivat suoraan asiakkaina olevien viranomaisten toimivaltaan viime kädessä päättää tehtävistään. Liikelaitokset hoitaisivat valtion rakennettua omaisuutta liikelaitoslain mukaisesti markkinaohjattuna valtion osana. Omaisuutta hyödynnettäisiin valtion vuokrajärjestelmän kautta pääasiallisesti valtion virastojen ja laitosten käytössä. Omaisuutta voitaisiin vuokrata kuitenkin myös muille toimijoille.

Liikelaitokset toimivat liiketaloudellisin periaattein ja noudattavat soveltuvin osin hallinnon yleislakeja kuten esimerkiksi hallintolakia (434/2003), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019), kielilakia (432/2003) ja julkisista hankinnoista annettua lakia (1397/2016).

Ehdotuksessa olisi kyse valtion sisäisen kiinteistöhallinnon järjestelystä eikä vaikutuksia kansalaisiin olisi. Siirtymäsäännöksessä ehdotetulla tavalla ulkopuolisten sopimuskumppaneiden kanssa solmittuihin sopimuksiin ja sitoumuksiin ei tulisi taannehtivaa sääntelyä eikä järjestely heikentäisi ulkopuolisten tahojen oikeuksia. Siirrossa sopimus- ja sitoumuskumppanin oikeushenkilömuoto ei muuttuisi missään vaiheessa. Kumppanina olisi siirronkin jälkeen juridisesti Suomen valtio.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Senaatti-konserni

Tämän lain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt-liikelaitos. Senaatti-kiinteistöillä on Puolustuskiinteistöt-niminen tytärliikelaitos ja nämä muodostavat yhdessä Senaatti-konsernin. Senaatti-konserni toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja sen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Puolustusministeriö ohjaa Puolustuskiinteistöjä sen tuottaessa 2 §:ssä säädetysti palveluita Puolustusvoimille ja Puolustusvoimien määrittelemille kumppaneille Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädettyjen Puolustusvoimien tehtävien tarpeisiin.

Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (1062/2010), jäljempänä *liikelaitoslaki*, jollei tässä laissa toisin säädetä.

2 §

Senaatti-konsernin tehtävät

Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa tilapalveluita ja niihin välittömästi liittyviä palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille. Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat tilapalvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt tuottavat osan liikelaitosten tarvitsemista tai asiakkailleen tuottamista palveluista konsernissa keskitetysti. Senaatti-kiinteistöt vastaa näiden palveluiden toimivuudesta.

Senaatti-kiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö päättävät. Puolustuskiinteistöt hoitaa tehtäviään valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteessa sen mukaan kuin puolustusministeriö päättää.

3 §

Vastuu Puolustuskiinteistöjen sitoumuksista

Senaatti-kiinteistöt vastaa Puolustuskiinteistöjen sitoumuksista, jos Puolustuskiinteistöt ei kykene niistä sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella vastaamaan.

4 §

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Eduskunta antaa liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut valtuudet ja suostumukset Senaatti-konsernille. Senaatti-kiinteistöjen hallitus päättää valtuuksien ja suostumusten kohdentamisesta Senaatti-konsernissa eduskunnan hyväksymien valtuuksien puitteissa ja eduskunnan asettamat palvelutavoitteet ja muut toiminnan tavoitteet huomioon ottaen.

5 §

Kirjanpito, tilinpäätös ja talous

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

Puolustuskiinteistöjen tilinpäätöksen allekirjoittavat Puolustuskiinteistöjen hallitus ja 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.

Valtioneuvosto päättää konsernitilinpäätöksen perusteella liikelaitoskonsernin voiton tuloutuksesta valtion talousarvioon, tuloutuksen kohdentumisesta liikelaitosten välillä sekä muista toimenpiteistä, joihin liikelaitoksen toiminnan ja talouden johdosta on tarpeen ryhtyä. Tuloutuksen valtion talousarvioon suorittaa Senaatti-kiinteistöt.

6 §

Lainan ottaminen ja lainan antaminen Puolustuskiinteistöille

Senaatti-kiinteistöt ottaa Senaatti-konsernin liikelaitoksien tarvitsemat lainat. Senaatti-kiinteistöt voi antaa lainaa Puolustuskiinteistöille. Puolustuskiinteistöt hyväksyy lainan ottamisen ja siihen liittyvät velvoitteet osaltaan.

7 §

Puolustuskiinteistöjen hallinto

Puolustuskiinteistöillä on hallitus ja poiketen siitä, mitä liikelaitoslain 9 §:ssä säädetään, johtaja. Puolustuskiinteistöjen hallituksen puheenjohtaja ja enemmistö hallituksen jäsenistä nimitetään puolustusministeriön esityksestä siten, että henkilöstöä edustava hallituksen jäsen lasketaan puolustusministeriön esittämään enemmistöön. Puolustuskiinteistöjen johtajan valitsee ja erottaa Puolustuskiinteistöjen hallitus.

Puolustuskiinteistöjen johtaja vastaa Puolustuskiinteistöjen juoksevan hallinnon ja operatiivisen liiketoiminnan hoitamisesta ja kehittämisestä hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti sekä huolehtii siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Johtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta, noudatettava hallituksen määräyksiä ja annettava hallitukselle tieto liikelaitoksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista, jollei näitä ole osoitettu Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajalle.

Puolustuskiinteistöjen johtaja esittelee asiat Puolustuskiinteistöjen hallitukselle. Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtaja toimii kuitenkin esittelijänä asioissa, joilla on merkittäviä vaikutuksia koko Senaatti-konserniin.

Puolustuskiinteistöjen hallitus tekee liikelaitoslain 8 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan mukaiset esityksensä talousarvioehdotukseksi ja siihen liittyviksi tavoitteiksi sekä tulostavoitteeksi ja tuloutustavoitteeksi Senaatti-kiinteistöjen hallitukselle sisällytettäväksi osaksi Senaatti-kiinteistöjen vastaavia esityksiä. Puolustuskiinteistöt toimittaa liikelaitoslain 8 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaisen tilinpäätöksen Senaatti-kiinteistöjen hallitukselle vahvistettavaksi. Puolustuskiinteistöjen hallituksesta ja henkilöstön osallistumisesta on muutoin voimassa mitä liikelaitoslain 7, 8, 10 ja 11 §:ssä säädetään. Johtajaan sovelletaan muilta osin mitä osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 17 - 20 §:ssä säädetään osakeyhtiön toimitusjohtajasta.

8 §

Eräät Senaatti-konsernia koskevat säännökset

Poiketen siitä, mitä liikelaitoslain 13 §:n 3 momentissa säädetään, valtiovarainministeriö päättää Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen hallintaan tai jommankumman hallinnasta valtion talousarviotalouteen tehtävästä yksittäisestä omaisuuden tai omaisuuskokonaisuuden siirrosta, jonka käypä arvo on enintään 10 miljoonaa euroa.

Sen lisäksi, mitä oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) säädetään, Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen hallinnassa olevaa Puolustusvoimille vuokrattua kiinteistövarallisuutta ei saa luovuttaa ilman puolustusministeriön suostumusta, ellei valtioneuvosto toisin päätä.

Sen lisäksi mitä liikelaitoslain 8 §:n 2 momentissa on säädetty Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen hallituksen tehtävänä on päättää liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden hankkimisesta sekä, sen mukaan kuin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa säädetään, kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja vuokraamisesta. Jos kiinteistövarallisuuden luovutus tai vuokraaminen ei ole mainitussa laissa tarkoitetulla tavalla huomattava tai arvoltaan merkittävä, hallitus voi päätöksellään siirtää luovuttamista tai vuokraamista koskevan toimivaltansa liikelaitoksen palveluksessa olevalle.

9 §

Voimaantulo ja toimintaa koskevat siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki (1360/1993), jäljempänä *kumottava laki*. Kumottua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan Puolustushallinnon rakennuslaitokseen 31 päivään joulukuuta 2020 saakka.

Puolustuskiinteistöjen aloittaessa toimintansa sen taseesta päätetään liikelaitoslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti. Toiminnan aloituksen yhteydessä omaisuuden ja velvoitteiden siirrot tehdään kirjanpitoarvoilla. Tässä pykälässä tarkoitetut omaisuuden siirrot ja 11 §:ssä tarkoitetut henkilöstösiirrot toteutetaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Puolustuskiinteistöt suorittaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintavuoden 2020 osalta tarvittavat päättävät toimenpiteet ja toiminnan lakkaamiseen liittyvät muut toimenpiteet vuoden 2021 aikana.

Vastuisiin, velvoitteisiin ja oikeuksiin, jotka eivät siirry Puolustuskiinteistöjen perustamisen yhteydessä liikelaitoslain 13 §:n nojalla, sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään. Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa ja Senaatti-kiinteistöissä tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat siirrettäviksi tarkoitetut asiat sekä tehdyt sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät 1 päivänä tammikuuta 2021 Puolustuskiinteistöille, ellei sopimukset ja sitoumukset sisällä siirtoa koskevaa kieltoa.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen velkojilla ja sopimusosapuolilla, joiden velka- tai sopimussuhde siirtyy, on oikeus irtisanoa velkasuhteet tai sopimukset

päättymään 31 päivänä joulukuuta 2020, jollei niitä voida siirtää tai siirron jälkeen jatkaa entisin ehdoin. Irtisanomisesta on ilmoitettava siirron saajalle viimeistään 30 päivänä lokakuuta 2020, elleivät osapuolet ole muuta sopineet. Siirron saajina olevien Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen on lähetettävä viimeistään 31 päivänä elokuuta 2020 kirjallinen ilmoitus siirrosta tiedossa olevien vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimusosapuolille. Puolustuskiinteistöjen puolesta ilmoituksen voi lähettää myös Senaatti-kiinteistöt.

Senaatti-kiinteistöjen asema valtion liikelaitoksena ja sillä olevat oikeudet ja velvollisuudet sekä Senaatti-kiinteistöjen palveluksessa olevan henkilöstön asema ja palvelussuhteen ehdot eivät muutu tämän lain tullessa, ellei asiasta ole erikseen säädetty.

10 §

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan Puolustuskiinteistöjen tai Senaatti-kiinteistöjen palvelukseen 1 päivänä tammikuuta 2021. Samalla jatkossa Puolustusvoimien asiakkuutta hoitava Senaatti-kiinteistöjen henkilöstö siirtyy Puolustuskiinteistöjen palvelukseen. Siirtoihin sovelletaan mitä valtion virkamieslain (750/1994) 5 e ja 5 f §:ssä sekä työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä säädetään. Siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen katsotaan palvelussuhteeseen liittyvien etuuksien määräytymisen osalta jatkuneen valtiolla yhtäjaksoisena.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtajan virkasuhde muuttuu siirtymähetkellä vastaavaksi määräaikaiseksi työsopimussuhteeksi Puolustuskiinteistöissä. Yksin virkaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet eivät siirry 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Ennen 1 päivää tammikuuta 2021 erääntyneestä palkkasaatavasta ja muusta työ- tai virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat puolustusministeriö, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt yhteisvastuullisesti. Luovutuksensaaja suorittaa erääntyneet saatavat, elleivät osapuolet asiaa toisin sovi. Puolustusministeriö on Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osalta ja Senaatti-kiinteistöt siltä siirtyvän henkilöstön osalta vastuussa luovutuksensaajalle sen suorittamista erääntyneistä saatavista.

Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen velvollisuudesta noudattaa 31 päivänä joulukuuta 2020 voimassa olevien työehtosopimuksen määräyksiä sopimusten voimassaoloajan säädetään työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä.

2.

Laki

valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 8 §:n 2 momentin 11 kohta, jolloin momentin 12 kohta muuttuu 11 kohdaksi, ja 19 §,

muutetaan 1 - 3 §, 6 §:n 1 momentti, 7 §:n 2 ja 3 momentti ja 8 §:n 2 momentin 1 kohta ja 13 §:n 4 momentti sekä

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

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista.

Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

2 §

Asema ja tehtävät

Liikelaitos tuottaa palveluita palvelusopimusten perusteella valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa tai yhteydessä toimiville yksiköille.

Liikelaitos voi tuottaa palveluita palvelusopimusten perusteella myös:

1) valtion määräysvallassa oleville yhteisöille ja säätiöille, joiden laissa tai sen nojalla säädettynä tai määrättynä tehtävänä on muun kuin taloudellisen toiminnan harjoittaminen;

2) yhteisölle, joka tuottaa palveluita valtiolle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitetussa sidosyksikköasemassa;

3) yhteisöille ja säätiöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla ja jotka eivät kuulu kohdan 1 asiakkaisiin.

3 §

Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Siltä osin kuin liikelaitos itse tarjoaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla tai tuottaa palveluita asiakkailleen hyödynnettäväksi kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio.

6 §

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta:
1) hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet;
2) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;
3) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa sen toiminnan rahoittamiseksi lainaa;
4) hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille.

— —

7 §

Hallitus

— —

Ministeriö, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu, nimittää hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja määrää jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Vähintään yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa liikelaitoksen tai sen tytäryhteisön henkilöstöä. Henkilöstöä edustavan jäsenen tulee olla liikelaitoksen tai sen tytäryhteisön palveluksessa. Tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta ja toimikauden pituudesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella, joka säädetään laitoskohtaisesti.

Ministeriö, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu, vapauttaa hallituksen ja sen jäsenet tehtävistään.

— —

8 §

Hallituksen tehtävät

— —

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

— —

1) tehdä esitys liikelaitosta koskevaksi talousarvioehdotukseksi sekä siihen liittyvä esitys liikelaitoksen seuraavan vuoden palvelutavoitteiksi ja muiksi toimintatavoitteiksi;

— —

11) käsitellä ja ratkaista muut asiat, joilla on laajakantoinen tai tärkeä merkitys.

— —

13 §

Liikelaitoksen tase

— —

Poiketen 2 momentissa säädetystä siirrettäessä valtion yksittäisiä kiinteistövarallisuuseriä tai niihin välittömästi liittyvää irtainta omaisuutta liikelaitosten välillä päättävät liikelaitokset näistä siirroista silloin, kun niillä olisi oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain mukaan oikeus päättää omaisuuden luovuttamisesta. Siirto merkitään liikelaitoksen muun oman pääoman lisäykseksi tai vähennykseksi.

Ennen 1 - 4 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä liikelaitoksen tilintarkastajien on arvioitava omaisuus ja siihen liittyvät velvoitteet ja niiden arvo sekä annettava asiasta lausunto.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 7 §:n 2 momentti seuraavasti:

7 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät

— — — —

4.

Laki

sähkömarkkinalain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähkömarkkinalain (588/2013) 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan sähkömarkkinoihin, joilla tarkoitetaan sähkön tuotantoa, tuontia, vientiä ja toimitusta sekä sähkönsiirtoa ja -jakelua. Lain II osan sekä 7 ja 12 luvun säännöksiä ei sovelleta puolustushallintoon eikä Puolustuskiinteistöihin.

— — — —

5.

Laki

julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:n 1 momentti seuraavasti:

18 §

Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat valtionhallinnossa

Valtion virastoissa, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

— — — —

Liite
Rinnakkaistekstit

2.

Laki

valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 8 §:n 2 momentin 11 kohta, jolloin momentin 12 kohta muuttuu 11 kohdaksi, ja 19 §,

muutetaan 1 - 3 §, 6 §:n 1 momentti, 7 §:n 2 ja 3 momentti ja 8 §:n 2 momentin 1 kohta ja 13 §:n 4 momentti sekä

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

Voimassa oleva laki

1 §

Asema ja tehtävät

Valtion liikelaitos tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille siten kuin tässä laissa säädetään.

Valtion liikelaitos voi tuottaa palveluja myös sellaisille yhteisöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla.

2 §

Liikelaitos

Tämän lain mukaisena valtion liikelaitoksena toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt, jonka tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja 1 §:ssä tarkoitetuilla virastoille, laitoksille ja yksiköille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöt varautuu hoitamaan tehtäviään myös valmiuslain

Ehdotus

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen. Tässä laissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista.

Liikelaitoksista säädetään lisäksi erikseen liikelaitoskohtaisissa laeissa. Liikelaitoksen toimintaan sovelletaan tätä lakia, ellei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

2 §

Asema ja tehtävät

Liikelaitos tuottaa palveluita palvelusopimusten perusteella valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa tai yhteydessä toimiville yksiköille.

Liikelaitos voi tuottaa palveluita palvelusopimusten perusteella myös:

Voimassa oleva laki

(1080/1991) 2 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sen mukaan kuin valtiovarainministeriö ja puolustuskiinteistöjen osalta puolustusministeriö määräävät.

Ehdotus

1) valtion määräysvallassa oleville yhteisöille ja säätiöille, joiden laissa tai sen nojalla säädettynä tai määrättynä tehtävänä on muun kuin taloudellisen toiminnan harjoittaminen;

2) yhteisölle, joka tuottaa palveluita valtiolle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitetussa sidosyksikköasemassa;

3) yhteisöille ja säätiöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalla ja jotka eivät kuulu kohdan 1 asiakkaisiin.

3 §

Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio.

3 §

Liikelaitoksen toimintaperiaatteet

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. *Siltä osin kuin liikelaitos itse tarjoaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla tai tuottaa palveluita asiakkailleen hyödynnettäväksi kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla.*

Liikelaitos vastaa sitoumuksistaan sen hallintaan siirretyllä valtion omaisuudella. Jos liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, niistä vastaa valtio.

6 §

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta:

1) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;

2) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa;

3) hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä

6 §

Eduskunnan ohjaustoimivalta

Valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta:

1) hyväksyy liikelaitoksen *keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet*;

2) hyväksyy liikelaitoksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen;

3) antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa sen toiminnan rahoittamiseksi lainaa;

4) hyväksyy liikelaitoksen seuraavan tilikauden investointien enimmäismäärän sekä

Voimassa oleva laki

valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille.

— — — — — — — — — — — — — — —

7 §

Hallitus

— — — — — — — — — — — — — — —

Asianomainen ministeriö nimittää hallituksen jäsenet enintään vuodeksi kerrallaan ja määrää jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Vähintään yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa liikelaitoksen henkilöstöä. Henkilöstöä edustavan jäsenen tulee olla liikelaitoksen palveluksessa. Tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella, joka säädetään laitoskohtaisesti.

Asianomainen ministeriö vapauttaa hallituksen tai sen jäsenen tehtävästään.

— — — — — — — — — — — — — — —

8 §

Hallituksen tehtävät

— — — — — — — — — — — — — — —

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

— — — — — — — — — — — — — — —

1) tehdä esitys liikelaitosta koskevaksi talousarvioehdotukseksi;

— — — — — — — — — — — — — — —

11) päättää liikelaitoksen kiinteistövarallisuuden hankkimisesta sekä, sen mukaan kuin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetussa laissa (973/2002) säädetään, valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja valtion maaomaisuuden vuokraamisesta;

— — — — — — — — — — — — — — —

13 §

Ehdotus

valtuutuksen tehdä sellaisia investointeja koskevia sitoumuksia, joista aiheutuu menoja tätä myöhemmille tilikausille.

— — — — — — — — — — — — — — —

7 §

Hallitus

— — — — — — — — — — — — — — —

Ministeriö, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu, nimittää hallituksen jäsenet enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja määrää jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Vähintään yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa liikelaitoksen *tai sen tytäryhteisön* henkilöstöä. Henkilöstöä edustavan jäsenen tulee olla liikelaitoksen *tai sen tytäryhteisön* palveluksessa. Tarkempia säännöksiä hallituksen kokoonpanosta *ja toimikauden pituudesta* voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella, joka säädetään laitoskohtaisesti.

Ministeriö, jonka hallinnonalaan liikelaitos kuuluu, vapauttaa hallituksen ja sen jäsenet tehtävistään.

— — — — — — — — — — — — — — —

8 §

Hallituksen tehtävät

— — — — — — — — — — — — — — —

Hallituksen tehtävänä on erityisesti:

— — — — — — — — — — — — — — —

1) tehdä esitys liikelaitosta koskevaksi talousarvioehdotukseksi *sekä siihen liittyvä esitys liikelaitoksen seuraavan vuoden palvelutavoitteiksi ja muiksi toimintatavoitteiksi*;

— — — — — — — — — — — — — — —

11) *käsitellä ja ratkaista muut asiat, joilla on laajakantoinen tai tärkeä merkitys*.

— — — — — — — — — — — — — — —

13 §

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
Liikelaitoksen tase	*Liikelaitoksen tase*
Siirrettäessä valtion yksittäisiä kiinteistövarallisuuden kohteita tai kiinteistövarallisuuden kokonaisuuksia, joiden käypä arvo on enintään kolmekymmentä miljoonaa euroa, liikelaitoksen hallintaan tai liikelaitoksesta valtion talousarviotalouteen, valtioneuvosto päättää siirrosta. Siirto merkitään liikelaitoksen muun oman pääoman lisäykseksi tai vähennykseksi *taikka lainaehdoin annetuksi*. Ennen 1–3 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä liikelaitoksen tilintarkastajien on arvioitava omaisuus ja velvoitteet ja niiden arvo sekä annettava asiasta lausunto.	*Poiketen 2 momentissa säädetystä* siirrettäessä valtion yksittäisiä *kiinteistövarallisuuseriä tai niihin välittömästi liittyvää irtainta omaisuutta liikelaitosten välillä, päättävät liikelaitokset näistä siirroista silloin, kun niillä olisi oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain mukaan oikeus päättää omaisuuden luovuttamisesta.* Siirto merkitään liikelaitoksen muun oman pääoman lisäykseksi tai vähennykseksi. Ennen *1 - 4* momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä liikelaitoksen tilintarkastajien on arvioitava omaisuus ja *siihen liittyvät* velvoitteet ja niiden arvo sekä annettava asiasta lausunto. ——— *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.*

3.

Laki

julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) 7 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
7 §	7 §
Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät	*Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan tehtävät*
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankkijana turvallisuusverkon merikaapeliverkon rakentamisessa ja ylläpidossa voi toimia puolustusvoimat ja turvallisuusverkon laitetilojen rakentamisessa, rakennuttamisessa ja ylläpidossa Puolustushallinnon rakennuslaitos.	Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankkijana turvallisuusverkon merikaapeliverkon rakentamisessa ja ylläpidossa voi toimia Puolustusvoimat ja turvallisuusverkon laitetilojen rakentamisessa, rakennuttamisessa ja ylläpidossa *Puolustuskiinteistöt*.
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

sähkömarkkinalain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähkömarkkinalain (588/2013) 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
2 §	2 §
Soveltamisala	*Soveltamisala*
Tätä lakia sovelletaan sähkömarkkinoihin, joilla tarkoitetaan sähkön tuotantoa, tuontia, vientiä ja toimitusta sekä sähkönsiirtoa ja -jakelua. Lain II osan sekä 7 ja 12 luvun säännöksiä ei sovelleta puolustushallintoon.	Tätä lakia sovelletaan sähkömarkkinoihin, joilla tarkoitetaan sähkön tuotantoa, tuontia, vientiä ja toimitusta sekä sähkönsiirtoa ja -jakelua. Lain II osan sekä 7 ja 12 luvun säännöksiä ei sovelleta puolustushallintoon *eikä Puolustuskiinteistöihin*.
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

18 §

Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat valtionhallinnossa

Valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

— — — — — — — — — — — — — — —

Ehdotus

18 §

Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat valtionhallinnossa

Valtion virastoissa*, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa* toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

— — — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .