

## **Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta**

### **1 Ehdotuksen sisältö**

Ehdotettavalla asetuksella kumottaisiin valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (242/2015, jäljempänä *hallinta-asetus*) 9–11 §.

### **2 Ehdotuksen perustelut**

Hallinta-asetuksessa säädetään oikeudesta luovuttaa, hankkia ja vuokrata valtion kiinteistövarallisuutta. Asetus on annettu oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002, jäljempänä *luovutuslaki*) 15 §:n 1 momentin perusteella. Luovutuslain 15 §:n 1 momentin mukaan valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta valtion käyttöön, valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille, hallinnasta, hoidosta ja käytöstä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Luovutuslain 15 §:n 2 momentin mukaan pykälä ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia.

Hallinta-asetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan viraston tai laitoksen on selvitettävä Senaatti-kiinteistöjen kanssa mahdollisuudet käyttää valtion omistamaa tai ulkopuoliselta vuokrattua toimitilaa ennen kuin se päättää toimitilan vuokraamisesta muualta. Asetuksen 2 momentin mukaan Puolustusvoimat tekee vastaavan selvityksen Puolustuskiinteistöjen kanssa. Asetuksen 9 §:n 3 momentti koskee investointilaskelman tekemistä. Asetuksen 4 momentin mukaan viraston tai laitoksen käyttöönsä tarvitsema toimitila vuokrataan valtion kiinteistövarallisuudesta tai, jos on olemassa perusteltu syy, valtiolle ulkopuoliselta vuokratusta kiinteistövarallisuudesta. Asetuksen 9 §:n 5 momentti koskee tilannetta, missä valtion omistama toimitila tai ulkopuoliselta vuokrattu toimitila ei vastaa viraston tai laitoksen käyttötarvetta, jolloin virasto ja laitos voi 4 momentin estämättä selvittää Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustusvoimat Puolustuskiinteistöjen kanssa vaihtoehtoiset ratkaisut toimitiloiksi. Asetuksen 6 momentti koskee kustannuslaskelman tekemistä.

Hallinta-asetuksen 10 § koskee menettelyä, jonka mukaan valtiovarainministeriöltä on pyydettävä lausuntoa, jos Senaatti-kiinteistöjen ja valtion viraston tai laitoksen taikka Puolustuskiinteistöjen ja Puolustusvoimien näkemykset toimitilojen vuokrauksesta poikkeavat toisistaan. Viime kädessä toimitilan vuokrausta koskeva asia on vietävä raha-asiainvaliokuntaan ratkaistavaksi. Asetuksen 11 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä virasto tai laitos voi vuokrata toimitilan ulkopuolelta. Toimitilan vuokraus ulkopuolelta on mahdollista ainoastaan silloin, kun Senaatti-konsernin liikelaitos ei tee vuokrasopimusta ulkopuolisen toimijan kanssa.

Perustuslakivaliokunta on Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) eduskuntakäsittelyssä katsonut, että perustuslain 84 §:n 4 momentista johduttavista syistä lailla tulisi säätää siitä, että liikelaitos voisi edellyttää viraston tai laitoksen tekemän palvelusopimuksen kanssaan (PeVL 34/2020 vp–HE 31/2020 vp). Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan (EOAK/6870/2019), että perustuslain 84 §:n 4 momentti olisi edellyttänyt kyseiseltä valtion vuokrausta koskevalta järjestelyltä laintasoista sääntelyä, koska perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Asetustasoinen sääntely virastojen ja laitosten velvollisuudesta asioida ensisijaisesti Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja Puolustusvoimien Puolustuskiinteistöjen kanssa ei siten ole riittävä perustuslain näkökulmasta.

Hallinta-asetus on annettu luovutuslain 15 §:n 1 momentin asetuksenantovaltuuden nojalla. Asetuksenantovaltuus ei kuitenkaan koske valtion sisäistä vuokraustoimintaa, missä valtion virastot ja laitokset hankkivat toimitiloja käyttöönsä. Senaatti-konsernin liikelaitosten sekä niiden asiakkaiden toimintaa koskeva sääntely on siis myös tältä osin perustunut puutteelliseen säädöspohjaan.

Edellä mainituilla perusteilla valtiovarainministeriö esittää asetuksen 9 – 11 §:n kumoamista.

Valtiovarainministeriö on 18.5.2021 asettanut valtion tilojen vuokrausta koskevan lain-säädännön ajantasaistamista valmistelevan työryhmän toimikaudelle 19.5. – 31.12.2021. Työryhmän tehtävänä on valmistella tarvittavat säädösehdotukset koskien Senaatti-konsernin liikelaitosten tuottamia palveluita, kuten toimitilapalveluita siten, että perustuslain 84 §:n 4 momentin mukainen lailla säätämisen velvoite täyttyy. Säädösehdotukset on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2022.

### **3 Vaikutukset**

Toimitilojen vuokrausta koskevan hallinta-asetuksen 9 §:n ja 11 §:n kumoamisen seurauksena on mahdollista, että valtion omistamia kiinteistöjä ei käytetä nykyisessä laajuudessa valtion virastojen ja laitosten toiminnassa, jolloin valtion omaisuutta ei käytetä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 22 §:ssä tarkoittamalla tuottavalla tavalla.

Valtion omistamien kiinteistöjen ja Senaatti-kiinteistöjen virastoille ja laitoksille vuokraamien toimitilojen keskivuokra on 10,7 prosenttia alempi kuin toimistomarkkinan vuokrataso Suomessa (Vähäkylä et al. 2018, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2018).

Edellä esitetyn perusteella hallinta-asetuksen 9–11 §:n kumoamisella voi olla vähäinen valtion menoja lisäävä vaikutus.

Hallinta-asetuksen 10 §:n mukaisia valtion kokonaisedun arvioinnin lausuntoja ei ole pyydetty asetuksen voimassaolon aikana. Tämä viittaa siihen, että virastot ja laitokset, niitä ohjaavat ministeriöt sekä Senaatti-kiinteistöt sekä Puolustuskiinteistöt ja Puolustusvoimat ovat onnistuneet löytämään ratkaisut toimitilojen vuokrauksessa ennen valtiovarainministeriön lausuntomenettelyä.

### **4 Asian valmistelu**

Asetusehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö pyysi asetusluonnoksesta lausunnon valtioneuvoston kanslialta, ulkoministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Valtiontalouden tarkastusvirastolta ja Senaatti-kiinteistöiltä ja Puolustuskiinteistöiltä. Lausuntoaika on ollut 24.9.2021 – 1.11.2021.

Lausunnon asetusehdotuksesta antoivat oikeusministeriö, puolustusministeriö, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt.

Puolustusministeriö, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt kannattivat lausunnonsaan asetusehdotusta ja yhtyivät perustelumuihioissa esitettyihin perusteluihin hallinta-asetuksen 9–11 § kumoamisen tarpeesta. Lausunnoissa tuotiin esiin, että asetuksen 9–11 §:n kumoamisen jälkeen ja ennen valtiovarainministeriön asettaman työryhmän valmisteleman, valtion sisäistä vuokraustoimintaa koskevan laintasaisen säädöskokonaisuuden voimaantuloa ei ole voimassa sellaisia säädöksiä, jotka velvoittavat virastoja ja laitoksia asioimaan ensisijaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten kanssa, kun ne vuokraavat toimitiloja käyttöönsä.

Puolustusministeriön mukaan tällä ei kuitenkaan ole tosiasiallista merkitystä, koska asetukseen perustuva toimintamalli ei tälläkään hetkellä perustu riittävään säädöspohjaan perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tulkintojen mukaan. Lisäksi tilanne, jossa valtion virastot ja laitokset tarttuisivat ennen uuden lain voimaantuloa mahdollisuuteen vuokrata toimitilaa muualta, on ainakin Puolustusvoimien osalta melko teoreettinen, koska yksityisiltä markkinoilta ei juurikaan löydy Puolustusvoimien tarpeisiin soveltuvia toimitiloja kilpailukykyiseen hintaan valtion omakustannusperusteisiin vuokrausehtoihin nähden. Lausunnoissa toivottiin, että virastolla ja laitoksilla tulisi jatkossakin olla velvollisuus käyttää ensisijaisesti valtion omia tiloja niiden hankinnassa toimitiloja käyttöönsä, eikä suoraan vuokrausta ulkopuolelta laajennettaisi.

Valtiovarainministeriö toteaa puolustusministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen lausuntoihin, että liikelaitosten ja valtion virastojen ja laitosten välisten vuokrasopimusten irtisanomisaika on tällä hetkellä hallinta-asetuksen 12 §:n mukaisesti 12 kuukautta. Tästä syystä riski siitä, että valtion omistamia ja Senaatti-konsernin liikelaitosten hallinnassa olevia toimitiloja käytettäisiin asetuksen kumoamisen ja uuden, valtion toimitilavuokrausta koskevan lainsäädännön voimaantulon välisenä aikana talousarviolain 22 §:n vastaisella tavalla, on vähäinen.

Oikeusministeriö yhtyi lausunnonsaan asetusmuistioluonnoksessa esitettyihin näkökohtiin ja piti niiden perusteella toimitilan vuokrausta ulkopuoliselta koskevan asetuksen 11 §:n kumoamista perusteltuna. Oikeusministeriön mukaan myös asetuksen 9–10 §:n kumoaminen voi olla perusteltua, mutta ei muistioluonnoksessa esitettyistä syistä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asetuksen 9–10 §:n kumoamista ei voida perustella sillä, että säännökset olisivat luovutuslain 15 §:n 2 momentin vastaisia, eikä sillä, että niissä säädetty kokonaisuus ei sisältyisi luovutuslain 15 §:n 1 momentin asetuksenantovaltuuteen. Oikeusministeriö piti myös kyseenalaisena sitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 34/2020 vp) esitetty lailla säätämisen vaatimus koskisi nimenomaan asetuksen 9–10 §:ssä säädettyä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kumottavaksi ehdotetun 9 §:n 4 momentin mukaan viraston tai laitoksen käyttöönsä tarvitsema toimitila vuokrataan valtion kiinteistövarallisuudesta tai, jos on olemassa perusteltu syy, valtiolle ulkopuoliselta vuokratusta kiinteistövarallisuudesta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ainakaan 9 §:n 4 momentti ei sisältyisi luovutuslain asetuksenantovaltuuteen, koska säännös velvoittaa viraston ja laitoksen vuokraamaan toimitilansa Senaatti-konsernin liikelaitoksilta, jollei ole perusteltua syytä poiketa tästä. Valtiovarainministeriö yhtyy oikeusministeriön näkemykseen siitä, että asetuksen 10 §:ssä säädetty menettely ei ole luovutuslain tai perustuslain vastainen, mutta koska 9—11 § muodostavat valtion sisäistä vuokrausta koskevan toiminnallisen kokonaisuuden, ei 10 §:ää ole syytä jättää voimaan.

Asetusehdotus on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastuksessa.

## **5 Voimaantulo**

Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 13.12.2021.