

16.3.2021

EOAK/1678/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTION KIINTEISTÖSTRATEGIAKSI 2030

Valtiovarainministeriö on julkaissut työryhmän [ehdotuksen](#) valtion kiinteistöstrategiaksi 2030 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:9) ja pyytänyt lausuntoa ehdotuksen pohjalta luonnostelluista linjauksista (pyynnön liite), joiden perusteella on tarkoitus vahvistaa valtioneuvoston periaatepäätös valtion uudeksi kiinteistöstrategiaksi.

Pyydettynä lausuntonani totean työryhmän ehdotuksesta ja lausuntopyynnön liitteenä olleesta strategialuonnoksesta kunnioittaen seuraavan.

1. Yleistä

Keskityn lausunnossani niihin näkökohtiin, joita olen tuonut esiin Senaatti-kiinteistöjä koskeneessa 1.3.2021 antamassani ratkaisussa [EOAK/6870/2019](#) ja siihen liittyneessä selvitys- ja lausuntopyynnössäni. Ratkaisussa ja selvitys- ja lausuntopyynnössä esiin nostamillani näkökohdilla on keskeinen merkitys strategialuonnoksessa mainitun yhteiskuntavastuun ja vastuullisen omistamisen kannalta.

Koska valtion kiinteistöstrategian toteuttamisesta käytännössä suurelta osin vastaavat Senaatti-konsernin liikelaitokset, joiden on toimittava valtion liikelaitoksista annetun [lain](#) 3 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, kiinteistöstrategian laatimista voitaisiin nähdäkseni soveltuvien osin lähestyä myös vastuullisen yritystoiminnan periaatteiden kannalta.

Sijoittamisen, omistamisen ja muun taloudellisen toiminnan vastuullisuutta arvioidaan ja mitataan nykyisin yrityksissä ESG-kriteerien (Environmental, Social, Governance eli ympäristö, yhteiskunta ja hyvä hallinto) sekä YK:n [Global Compact](#) -periaatteiden kannalta. Mainitut periaatteet koskevat esimerkiksi ihmisoikeuksia, työelämän standardeja, ympäristönäkökohtia ja korruption vastaista toimintaa.

ESG-kriteereihin on kiinnitetty huomiota esimerkiksi Kevan vastuullisen sijoittamisen [periaatteissa](#) ja valtion velanhallinnan [vuosikatsauksessa](#). Hyvää hallintoa (G-kriteeri) koskevan osuuden viimeksi mainittuun katsaukseen on kirjoittanut professori Olli Mäenpää.

Vastuullisen kiinteistöstrategian määrittelyssä erityisesti YK:n [Global Compact](#) -periaatteet tarjoaisivat valtion kiinteistöstrategiaa käytännössä toteuttavien valtion liikelaitosten toiminnalle hyödyllistä analogiaa ja johdattaisivat näkökulman siihen, että esimerkiksi vankiloiden

ja poliisiasemien kunto on oikeudellinen perus- ja ihmisoikeuskysymys, josta valtio kantaa vastuun riippumatta siitä, millaisilla palvelusopimuksilla käytännön tehtävät on valtion sisällä järjestetty. Viittaan tältä osin siihen, mitä olen valtiovarainministeriölle asiassa EOAK/6870/2019 lähettämässäni selvitys- ja lausuntopyyntöni todennut:

”Vapautensa menettäneiden henkilöiden käytössä olevien tilojen asianmukaisuuden ja kunnan osalta kysymys on keskeisistä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä näkökohdista. Virastojen toimitiloihin liittyy usein myös tilojen saavutettavuutta, terveellisyyttä ja turvallisuutta koskevia oikeudellisia kysymyksiä.

Vaikka rakennuksiin ja toimitiloihin liittyvät normienvastaisuudet ja muut puutteet olisivat tiloja käyttävän viraston johdon tiedossa, vikojen ja puutteiden korjaaminen näyttää joskus jäävän Senaatti-kiinteistöistä johtuvista syistä viraston välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Saattaa myös olla, että Senaatti-kiinteistöjen perimien maksujen vuoksi korjauksia tai perusparannuksia ei viraston käytössä olevien resurssien puitteissa voida toteuttaa.

Vuokrasopimukseksi otsikoitu valtion sisäinen asiakirja näyttää siis käytännössä joskus muodostavan tosiasiallisen esteen sille, että säännösten edellyttämät välttämättömät korjaukset tai perusparannukset voitaisiin toteuttaa rakennuksissa ja toimitiloissa. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta vuokrasopimuksiksi otsikoidut asiakirjat ovat omiaan hämärtämään vastuun kohdentamista niihin tahoihin, jotka tosiasiallisesti näyttävät käyttävän määräysvaltaa toimitilojen lainmukaisuutta koskevien vaatimusten täyttämistä päätettäessä.

Pidätettyjen kohtelusta ja vapautensa menettäneiden säilytystilojen ja muidenkin toimitilojen asianmukaisuudesta vastaa viime kädessä valtio. Valtion sisäiset järjestelyt eivät vaikuta valtion vastuuseen. Valtion vastuuta ei voida häivyttää valtion sisäisten sopimuskonstruktioiden taakse.”

Vastuullisuusperiaatteiden kannalta myös työturvallisuuteen ja työntekijöiden kohteluun liittyvät kysymykset ovat keskeisiä. Viittaan tältä osin siihen, mitä olen 15.4.2020 antamassani ratkaisussa [EOAK/777/2019](#) todennut:

”Pidän oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka edellä todetuin tavoin valtion organisaation sisällä vallitsee ”vuokralaisena” toimivan viraston johdon ja ”vuokranantajana” toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. Tätä epäsymmetriaa korostaa edelleen se, että toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvät viraston johdon toimintamahdollisuudet suhteessa liikelaitokseen ovat valtion vuokrajärjestelmän rakenteesta ja toimenpiteiden vuokravaikutuksista johtuen hyvin rajalliset. Liikelaitoksen työntekijät voivat ilman syytteen uhkaa laiminlyödä sellaisia kiinteistön omistajalle kuuluvia toimenpiteitä, joiden tekemättä jättämisestä toimitiloissa toimivan viraston johto voi

joutua jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen antaessaan toiminnan jatkoa kyseisissä tiloissa.

Yleensä lähdetään siitä, että ankarimman vastuun tulisi kohdentua tahoon, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää ja määrätä tarvittavista toimenpiteistä ja myös resurssien käytöstä. Valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvissä kysymyksissä ankarimmat vastuut näyttävät kuitenkin tämän lähtökohdan vastaisesti kohdistuvan tiloja käyttävien virastojen esimiehiin, joiden toimintamahdollisuudet valtion vuokrajärjestelmän rakenteista johtuen ovat käytännössä usein vähäiset.”

Jos valtion ja erityisesti sen kiinteistöistä vastaavien liikelaitosten edellytetään toimivan kiinteistöjen suhteen vastuullisesti ja strategialuonnoksessa useasti mainitun valtion kokonaisedun mukaisesti, edellä todetut periaatteelliset näkökohdat tulisi nähdäkseni nostaa kiinteistöstrategiassa selvemmin esiin ja kenties linkittää kiinteistöstrategia selvemmin myös YK:n kestävän kehityksen tavoiteohjelman (Agenda 2030) toimeenpanoon Suomessa (ks. valtioneuvoston periaatepäätös [STM/2020/102](#)).

Päivitettäviksi tunnistetut aihekokonaisuudet kiinteistöstrategiassa ovat luonnoksen mukaan:

- 1) omistajahallinnon toimijoiden ja vastuiden täsmentäminen,
- 2) strategisen ja ei-strategisen omaisuuden määrittelyn kehittäminen,
- 3) valtion kokonaisedun tarkastelu erityisesti kulttuurihistoriallisten kohteiden ja kokonaisturvallisuuden näkökulmasta,
- 4) ilmasto- ja ympäristökysymysten painoarvon lisääminen sekä
- 5) tiedon jakaminen ja rekisterien kehittäminen.

Laillisuusvalvojan näkökulmasta pidän edellä mainituista aihealueista vastuiden täsmentämistä ja valtion kokonaisedun tarkempaa määrittelyä strategialuonnoksen keskeisimpinä kehittämistä vaativina aiheina.

2. Omistajahallinnon vastuiden täsmentäminen

Valtion kiinteistöstrategiaa ja [toimitilastrategiaa](#) tulisi työryhmän ehdotuksen kohdassa 2.2 todetun mukaisesti arvioida yhdessä. Toimitilastrategiaa sovelletaan valtion omien tilojen ohella myös ulkopuolelta hankittuihin tiloihin.

Nykyisen lakiin perustumattoman (ks. ratkaisuni EOAK/6870/2019) monopolijärjestelmän mukaisesti vapailta markkinoilta hankittavat tilat vuokrataan Senaatti-kiinteistöille, joka vuokraa ne edelleen valtionhallinnon piirissä olevan asiakkaan käyttöön. Tätä työryhmän mietinnössä kuvattua (s. 21) järjestelyä ei kuitenkaan tulisi enää ottaa tulevien strategisten linjausten pohjaksi, ellei Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemasta in house -vuokralaisiin nähden säädetä perustuslakivaliokunnan ([PeVL 34/2020 vp](#), s. 2) edellyttämällä tavalla laissa. Edellä mainitussa ratkaisussani selostettu nykyisen monopolijärjestelyn perustuslainvastaisuus tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon myös Senaatti-kiinteistöjen strategian määrittelyssä.

Pidän ongelmallisena myös sitä, että kiinteistöihin ja toimitiloihin liittyviä valtion strategioita ei rakenneta vakiintuneiden siviilioikeudellisten käsitteiden varaan vaan ilmaisia ”omistus” ja ”hallinta” käytetään varsin hallitsemattomasti. Strategialuonnoksessa on (s. 4) esimerkiksi seuraava virke:

”Valtion kiinteistövarallisuuden hallintaa keskitetään valtion toimijoiden välisillä hallinnansiirroilla ml. hallinnansiirrot liikelaitoksille. Hallinnansiirroissa omistusoikeus säilyy koko ajan valtiolla, mutta omaisuuteen liittyvä hallintaoikeus siirtyy.”

Ei liene edes teoriassa mahdollista, että valtio voisi myydä tai ostaa omaa omaisuuttaan yhtään paremmin kuin se voisi sitä itselleen tai itseltään vuokrata. Oikeudellisesti kestäväällä tavalla voidaan toki sanoa, että kiinteistö tai toimitila on ministeriön tai viraston hallinnassa ja sen omistaa valtio, mutta kyseinen kiinteistö tai tila ei sen lisäksi voi olla esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa tai omistuksessa – ainakaan siviilioikeudellisesti arvioituna.

Todettakoon myös selvyuden vuoksi, että Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos ovat oikeushenkilöitä, jotka voivat omistaa kiinteistöjä tai toimitiloja. Eduskunnan tai tasavallan presidentin kanslian toimitilat sen sijaan kuuluvat valtiolle toisin kuin työryhmän mietinnössä (s. 55) on katsottu. Oikeushenkilöllisten ulottuvuuksien epätarkkuus leimaa työryhmän ehdotusta sekä myös strategialuonnosta ja hämärtää eri tahojen vastuuasemia, vaikka strategialuonnoksen mukaan niitä olisi nimenomaan tarkoitus selventää.

Kuten edellä olen jo todennut, valtion sisäiset hallinnansiirrot, mitä niillä strategialuonnoksessa tarkoitetaan, saattavat johtaa sen yksinkertaisen lähtökohdan hämärtymiseen, että valtio oikeushenkilönä ja kansainvälisten sopimusten subjektina vastaa kiinteistöistään riippumatta valtion sisäisistä järjestelyistä ja sisäisestä tehtävien jaosta.

Vankien, varusmiesten, virastojen henkilökunnan tai niissä asioivien henkilöiden kannalta valtion sisäisillä järjestelyillä ei ole merkitystä. Kiinteistöstrategiassa olisi syytä tähdentää tätä vastuiden määrittelyn lähtökohtaa eikä hämärtää sitä oikeudellisesti epäselvillä ilmaisuilla.

3. Valtion kokonaisuus

Työryhmän ehdotuksessa valtion kokonaisuus on eri muodoissaan mainittu 29 kertaa. Ehdotuksen (s. 54) mukaan valtion kokonaisuudella tarkoitetaan taloudellisten vaikutusten lisäksi myös sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia sekä muita keskeisiä yhteiskunnallisia näkökohtia, kuten kulttuuriperinnön vaaliminen, kokonaisturvallisuuden varmistaminen, ilmastonmuutoksen torjunta ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.

Kulttuuriperinnön vaaliminen valtion kokonaisuuden osana liittyy olennaisesti Senaatti-konsernin liikelaitosten lakisääteisiin tehtäviin, joihin kuuluu valtion kiinteistöomaisuudesta huolehtiminen. Kokonaisuuden vaalimisen ja strategiassa määritellyn tarpeettomasta omaisuudesta

eroon hankkiutumisen suhdetta on syytä strategiassa pohtia ja tämentää.

Olen 5.2.2020 antamassani lausunnossa [EOAK/279/2020](#) todennut seuraavaa:

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

Lakiin tai ainakin hallituksen esityksen perusteluihin olisi käsitykseni mukaan aiheellista sisällyttää jonkinlaisia suuntaviivoja siitä, miten liiketaloudellisia periaatteita tulisi soveltaa suojeltujen arvorakennusten omistamisessa ja liikelaitosten toiminnassa ylipääntänsä. Ei liene tarkoitus, että valtio liiketaloudellisiin periaatteisiin tukeutuen hankkiutuu eroon kaikista kallishoitoisten arvorakennusten omistuksistaan.”

Valtion omistamien arvorakennusten myyminen taholle, joka ei pysty tai halua huolehtia niiden kunnossapidosta voi pahimmillaan johtaa tilanteeseen, jossa Senaatti-kiinteistöjen myymä arvokiinteistö rapistuu hoidon puutteessa¹. Tällaisten tapausten estämisen kannalta kiinteistöjen myymisen strategian määrittelyä olisi syytä pohtia erityisen tarkasti.

4. Siiloutuminen ja yhteiskäytössä olevat tilat

Siiloutumisen ja päällekkäisen työn välttäminen valtionhallinnossa on strategialuonnoksessa nostettu keskeiseksi tavoitteeksi myös kiinteistöjen osalta. Siiloutumista ei ole määritelty, mutta ilmeisesti sillä tarkoitetaan valtionhallinnon eri toimijoiden ja toimintojen eristäytymistä omille lohkoilleen, jolloin eri toimintojen välillä on läpäisemättömiä rajapintoja ja näkymättömiä muureja.

Siiloutumista pitäisi siis kiinteistöstrategialuonnoksen mukaan välttää. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi vallan kolmijako on siiloutumista. Tuomioistuinviraston perustamista [perusteltiin](#) nimenomaan sillä, että poliitikkojen ja tuomioistuinten välille rakennetaan entistä vahvempi palomuri. Palomuurin uskottavuuden kannalta ei näyttäisi hyvältä, jos Tuomioistuinvirasto toimisi samoissa tiloissa oikeusministerin kanssa. Vallan kolmijaon näkökulmasta on arvosteltu myös sitä, että poliisi ja tuomioistuin on usein sijoitettu samaan taloon.

Käytännössä siiloutumisen torjunnasta puhuttaessa strategialuonnoksessa tarkoitettaneen kaikille valtion virkamiehille avoimia yhteisiä toimitiloja, joita Senaatti-kiinteistöjen [kotisivuilla](#) esitellään seuraavasti:

¹ <https://yle.fi/uutiset/3-11724387>

”Avaamme Sesamin, koska uskomme uuteen tapaan tehdä töitä yhteisöllisesti yli organisaatorajojen. Haluamme olla tässä edelläkävijöitä ja näyttää mallia...

...Valtiolla on esimerkiksi satoja juristeja, jotka tekevät samanlaista työtä. Istumalla alas yhteisen työpöydän ääreen voidaan vähentää saman pyörän keksimistä moneen kertaan – olemme kaikki töissä valtiolla!”

Valtiota palkkansa saavat juristit kuten syyttäjät, tuomarit ja julkiset oikeusavustajat saattavat toki Senaatti-kiinteistöjen sivuilla todetuin tavoin tehdä melko samanlaista työtä – joskus jopa saman konkreettisen jutun parissa. Juuri tästä syystä voi kuitenkin olla perusteltua olla sijoittamatta heitä samoihin työtiloihin. Edes saman tuomioistuinlinjan eri oikeusasteiden tuomareiden ja esittelijöiden ei nähdäkseni tulisi työskennellä samoissa tiloissa.

Nykyisin tehokkaan hallinnon ihanteena pidetty hallinnon sisäisten rakenteiden ja rajojen yli työskenteleminen sekä verkostomaiset työskentelytavat eivät sovellu oikeudenkäynteihin tai toisten taloudellisiin yksityisasioihin liittyvään virkatoimintaan kuten edunvalvontaan.

Varsinkin itsenäisten ja riippumattomien tuomareiden, esittelijöiden, syyttäjien ja oikeusavustajien voi itse asiassa olla suotavaa siiloutua omien kollegoidensa seuraan ilman esteellisyyttä aiheuttavaa ja riippumattomuuden kannalta potentiaalisesti ongelmallista ylimääräistä rakenteiden yli työskentelemistä tai verkottumista – vaikka he kaikki ovatkin töissä valtiolla. Myös tämä näkökulma tulisi kiinteistöstrategiassa ottaa huomioon.

Vaikka yhteiskäyttöisten tilojen määrän kasvattamista ja samalla valtion käytössä olevien toimistotilojen kokonaispinta-alan pienentämistä pidettäisiin vielä nyt meneillään olevan pandemian jälkeinkin strategisena tavoitteena, tulisi strategian määrittelyssä kiinnittää huomiota myös tietosuojaan ja siihen, ettei kaikkia virkamiehen käsittelemiä asiakirjoja ole sallittua näyttää edes samassa virastossa työskenteleville kollegoille. Salassa pidettävien tietojen käsittely yhteiskäyttöisessä toimistotilassa ei edistä tietosuojan toteutumista. Tietosuojan ja salaisten asiakirjojen suojaaminen voitaneen ottaa vahvemmin esille strategisena tavoitteena.

5. Eduskunnan määräämä selvitysmenettely

Hyväksyessään 1.1.2021 voimaan tulleen lain valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisesta sekä lain Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä eduskunta samalla perustuslain 44 §:n 1 momentin nojalla edellytti hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon, jossa tarkastellaan muun muassa valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten

edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista.

Mainitulla selvityksellä tulee epäilemättä olemaan vaikutuksia myös valtion kiinteistöstrategiaan. Kiinteistöstrategiaa laadittaessa, samoin kuin valtion toimitilastrategian uudistamisessa, saattaisikin olla aiheellista huolellisesti perehtyä niihin kriittisiin näkökohtiin, joita mainittujen lakien käsittelyyn liittyen esitettiin eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa ja jotka osaltaan johtivat harvinaisen selvitysmenettelyn käynnistämiseen.

Totean tässä yhteydessä myös, että 15.3.2021 Kauppalehdessä julkaistusta konsernijohtajan haastattelusta tekemieni havaintojen mukaan edellä mainittujen lakien ja niiden esitöiden kaikki ulottuvuudet tai eduskunnan nimenomaisetkaan kannanotot eivät näyttäisi ainakaan vielä jalkautuneen Senaatti-konsernin toimintaan hyvän hallinnon periaatteiden (ks. G-kriteeri edellä kohdassa 1) mukaisesti.

Muilta osin minulla ei ole strategialuonnoksen johdosta lausuttavaa.