

15.6.2022

EOAK/3478/2022

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTIONEUVOSTON SELONTEOKSI SENAATTI-KONSERNISTA JA VALTION TILAHALLINNOSTA**

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti ([EV 194/2020 vp](#)), että hallitus antaa vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä eduskunnalle kokonaisvaltaisen selonteon Senaatti-kiinteistöistä, sen tytäriikelaivos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista.

Eduskunnan päätöksen mukaan selonteossa tulisi

- 1) tarkastella valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan, sen organisaatiota, toimintaperiaatteita, sääntelyä, asiakkaan asemaa, kustannuksia, palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä, järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisäätteisiä tehtäviään ja tilahallinnon vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista; ja
- 2) arvioida yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona; sekä
- 3) arvioida uuden Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan toteutumisen osalta sekä henkilöstön aseman kehittymistä.

Valtiovarainministeriössä on luonnosteltu eduskunnan pyytämää selontekoa, mutta sen dispositio ei täysin vastaa edellä todettua eduskunnan päättämää teemakohtaista jaottelua. Myöskään lausuntopyynnön vastauskentät eivät rakenteeltaan, otsikoinniltaan eivätkä sisällöltään vastaa edellä esitettyä eduskunnan käyttämää kysymyksenasettelua. Näkemykseni mukaan lausunnon antaminen lausuntopalvelun vastauskentillä tässä tapauksessa rajoittaa ja ohjaa tarpeettomasti lausuntopyyntöön vastaamista.

Lausunnot selonteon luonnoksesta on pyydetty toimittamaan ensisijaisesti lausuntopalvelun ([www.lausuntopalvelu.fi](http://www.lausuntopalvelu.fi)) kautta vastaamalla lausuntopalvelussa esitettyihin kysymyksiin. Edellä todetuista syistä päädyn kuitenkin siihen, että otsikoin lausuntoni itse niin, että se mahdollisimman tarkasti vastaa eduskunnan asettamia tarkastelun kohteita enkä siirrä lausuntoni tekstiä lausuntopalvelun vastauskentille vaan annan sen lausuntopalvelussa erillisenä pdf-asiakirjana.

## 1. SELONTEKOPYYNNÖN ENSIMMÄINEN KOHTA

### 1.1 Valtion tilahallinnon kokonaisuus

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan valtion tilahallintoa kokonaisuudessaan.

Eduskunnalle annettavan selonteon alussa olisi tärkeää lyhyesti selostaa kiinteistöjen omistamiseen ja hallintaan liittyvien keskeisten oikeudellisten käsitteiden sisältö eli esimerkiksi kuvata se, mitä esineoikeudessa yleensä tarkoitetaan kiinteistöjen omistamisella ja vuokraamisella. Koska mainittujen käsitteiden sisältö valtion tilahallinnossa ja myös selonteon luonnoksessa<sup>1</sup> poikkeaa käsitteiden normaalista esineoikeudellisesta sisällöstä, tulisi poikkeamien laajuus ja syyt selonteossa selostaa ja kertoa, miksi tässä yhteydessä ei tukeuduta vakiintuneiden käsitteiden tavanomaiseen oikeudelliseen sisältöön.

Asiakokonaisuuteen liittyviä keskeisiä oikeudellisia peruskäsitteitä ovat:

- oikeushenkilö,
- omistusoikeus,
- hallintaoikeus,
- vuokra ja
- vuokrasopimus.

Omistusoikeus on oikeusjärjestyksen henkilölle antama valta irtaimeen esineeseen, kiinteistöön tai aineettomaan omaisuuteen. Omistusoikeus kytkeytyy siis henkilöön. Henkilö voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Valtio on oikeushenkilö. Senaatti-kiinteistöt tai Puolustuskiinteistöt eivät ole oikeushenkilöitä vaan osa valtiota. Myöskään valtion virastot ja laitokset eivät ole oikeushenkilöitä vaan osa valtiota.

Kiinteistön hallintaoikeus on lähtökohtaisesti sen omistajalla. Hallintaoikeus oikeutena sisältyy omistusoikeuteen. Hallinta on omistajan keskeinen oikeus.

---

<sup>1</sup> Esim. s. 15: ”Omia tilojaan omistavat lisäksi eduskunta, tasavallan presidentin kanslia...”

Vuokra (tai vuokraoikeus) on sopimuksella perustettu käyttöoikeus toiselle henkilölle kuuluvaan esineeseen, rakennukseen tai sen osaan taikka kiinteistöön vastiketta eli korvausta vastaan.

Valtion tilahallinnon kokonaisuudessa on kysymys yhden ja saman oikeushenkilön (valtio) varallisuuspiirissä tapahtuvasta toiminnasta. Kiinteistövarallisuuden omistajana on valtio ja sen haltijana on valtio. Kukaan ei oikeasti vuokraa kenellekään mitään, koska omaa omaisuuttaan ei voi vuokrata itselleen.

Tilahallinnon kokonaisuuteen liittyvät valtiosisäiset järjestelyt rakentuvat näennäisesti edellä lueteltujen yksityisoikeudellisten käsitteiden varaan, mutta yksityisoikeudellisesti kysymys ei ole hallinnan luovutuksista tai toimitilojen vuokraamisesta. Kysymys on vain rahan siirtämisestä yksiköltä toiselle valtion sisällä. Sen vuoksi selonteossa tulisi huolellisesti kuvata ne budjettitalouteen tai valtion sisäiseen laskentatoimeen liittyvät syyt, joiden katsotaan puoltavan nykyistä järjestelyä.

Toimintaan liittyvän oikeudellisen vastuunkannon ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta on tärkeää, että julkisia tehtäviä ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta perustuu asianmukaisiin normeihin ja vakiintuneisiin oikeudellisiin käsitteisiin, joiden sisältöä koskevat tulkinnat ovat sekä toiminnasta vastaavien henkilöiden että laillisuusvalvojan ennakoitavissa.

## 1.2 Valtion tilahallinnon organisaatio

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan valtion tilahallinnon organisaatiota.

Valtion tilahallinnon organisaatio rakentuu Senaatti-konsernin toiminnan varaan. Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt ovat valtion liikelaitoksia. Liikelaitokset ovat osa valtio-organisaatiota, ja siten myös niiden varallisuus on osa valtion varallisuuspiiriä. Kuten edellä on todettu, vuokriksi kutsut varainsiirrot valtio-organisaation sisällä eivät ole laissa liikehuoneiston vuokraamisesta tai maanvuokralaissa tarkoitettuja vuokria taikka ylipäättänsä vuokria lainkaan.

Selonteossa tulisi nähdäkseni tarkastella erityisesti sitä, mikä tekee nykyisestä tilahallinnon organisaatiosta paremman verrattuna siihen vaihtoehtoon, ettei valtio-oikeushenkilön sisällä kierrätettäisi vuokriksi kutsuttuja vastikkeita tileiltä toisille vaan keskityttäisiin tilapalvelujen tuottamiseen selkeällä ja myös laillisuusvalvontaa helpottavalla virkavastuulla.

Senaatti-kiinteistöjen ydintehtävä, varsinkin 1.1.2021 voimaan tulleiden palveluperiaatteen merkitystä korostaneiden lainmuutosten jälkeen, vastaa pääosin sitä virkavastuulla hoidettua tehtävää, joka aikanaan kuului Rakennushallitukselle. Vastaavalla tavalla kuin Rakennushallitus aikanaan Senaatti-kiinteistöt hallinnoi vankiloita, poliisilaitoksia, oikeustaloja ja muita rakennuksia ja kiinteistöjä, joita käytetään valtion keskeisten ydintoimintojen toteuttamiseen – toistaiseksi kuitenkin toimitusjohtajaa lukuun ottamatta ilman virkavastuuta.

Rakennushallitus, joka selonteon luonnoksessa mainitaan vain yhdessä alaviitteessä, oli valtion keskusvirasto. Sen tehtävänä oli huolehtia valtion toimitilojen hankinnasta ja ylläpidosta sekä kiinteistöhallinnosta, yhteensovittaa valtion muiden virastojen ja laitosten toimitilojen hankintaa ja ylläpitoa sekä rakennusmaan hallintoa sekä vaikuttaa toimenpiteillään valtion toimitilojen hankintaan ja ylläpitoon sekä rakennusmaan käyttöön.

Esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Alankomaissa valtion toimitiloja hallinnoidaan edelleen pääasiassa virastomuodossa.

Rakennushallituksen toimintakaudella valtio ei perinyt eikä maksanut itselleen vuokria, joten Rakennushallituksella ei ollut valtion sisäiseen rahaliikenteeseen tai itsekontrahointiin liittyviä tehtäviä taikka henkilöstöä. Rakennushallituksen lakkauttamisen yhteydessä sen hallitsema kiinteistöomaisuus jaettiin eri virastoille ja laitoksille. Huomattava osa jäi Valtion kiinteistölaitokselle, joka toimi Rakennushallituksen seuraajana ja Senaatti-kiinteistöjen edeltäjänä.

Eduskunnalle annettavassa selonteossa tulisi nähdäkseni tarkastella myös sitä, kuinka paljon valtion sisäiseen itsekontrahointiin ja sisäiseen rahaliikenteeseen kuluu henkilöstöresursseja ja tietohallinnollisia resursseja verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisia toimintoja ei valtion tilahallinnossa tarvittaisi.

### 1.3 Valtion tilahallinnon toimintaperiaatteet

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan valtion tilahallinnon toimintaperiaatteita.

Luonnostellussa selonteossa on 19 eri kohdassa tuotu periaatteellisena seikkana esiin, että valtiolla on käytössä sisäinen omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä, jossa Senaatti-konsernin hallinnassa olevia valtion tiloja vuokrataan ensisijaisesti valtion virastojen ja laitosten käyttöön omakustannusperusteiseen hintaan. Omakustannusperusteisuuden sisältöä on avattu luonnoksen sivulla 70 seuraavasti:

”Omakustannusperusteisen vuokrajärjestelmän mukainen kokonaisvuokrataso on sen suuruinen, että vuokrilla pystytään kattamaan kiinteistöjen rakenteiden sekä talotekniikan ylläpito- ja peruskorjaukset. Sen sijaan kokonaisvuokrissa ei ole varauduttu tilojen käytön muutosten, muiden asiakkaan toiminnasta lähtevien tarpeiden, uuden tekniikan tai uusien toiminnallisuuksien lisäämiseen kiinteistöihin. Esimerkiksi koneellisen jäähdytyksen lisääminen kiinteistöön edellyttää uuden jäähdytysjärjestelmän rakentamista ja huoltamista tulevaisuudessa. Asiakaslähtöiset muutokset ja kiinteistön laatutasoa nostava ja parantava korjausrakentaminen eli perusparannus ovat tästä syystä aina täysimääräisesti vuokravaikutteisia.”

Laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta edellä siteeratun tekstin ilmaisema periaate saattaa olla ongelmallinen esimerkiksi vankilan tai poliisiaseman sellien korkeaan lämpötilaan liittyvien korjaus- ja muutostarpeiden osalta (ks. ratkaisuni [EOAK/6132/2018](#), [EOAK/1981/2019](#) ja [EOAK/4570/2020](#) sekä oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisu [EOAK/2098/2020](#)).

Kesät ovat nykyisin kuumempia kuin ennen ja myös näkemykset ja vaatimukset siitä, millaiset olosuhteet ovat vapautensa menettäneille henkilöille riittävän hyvät, ovat valtion omistamien rakennusten valmistumisajankohdan ja usein myös niitä koskevien vuokrasopimusten tekemisen jälkeen muuttuneet. Senaatti-konsernin asiakkaan näkökulmasta esimerkiksi ilmastonmuutoksen vaatimien korjausten ja perusparannusten vuokravaikutteisuus ei sen vuoksi aina vaikuta perustellulta.

Valtion vuokrajärjestelmän toimivuutta koskeneen, luonnoksessa selostetun (s. 66), tutkimuksen mukaan peräti 30 prosenttia vastaajista oli erittäin tyytymättömiä tai tyytymättömiä vuokravaikutteisten investointien määrittelyyn liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti toimivan Senaatti-konsernin toiminnassa. Palveluperiaatteen ja liiketaloudellisten periaatteiden noudattamisen jännitteisen yhteensovittamisen käytännön mahdollisuuksia tulisikin selonteossa tarkastella erityisen huolellisesti juuri vuokravaikutteisten korjausten ja perusparannusten kohdalla.

Omakustannusperusteisuuteen kuuluu, että virastojen ja laitosten maksama vuokraksi kutsuttu vastike muodostuu pääomaosuudesta ja ylläpito-osuudesta. Pääomaosuus sisältää valtion kiinteistö pääomalleen vaatiman oman pääoman tuoton. Valtio perii siis asiakkailtaan eli itseltään tuottoa pääomalle, joka on ”sijoitettu” esimerkiksi tsaarinaikaiseen kasarmiin Helsingin Santahaminan potentiaalisesti hyvin arvokkaalla tonttimaalla. Valtio määrää pääomalle oman harkintansa mukaan arvon ja sille maksettavan tuoton. Valtion liikelaitos perii sitten tuoton valtion virastolta tai laitokselta, joka valtion omistamia tiloja käyttää.

Senaatti-konserni tulouttaa vuosittain valtion talousarvioon 38 miljoonaa euroa 2023–2026. Konsernin vuokrauksesta saaman tuloksen arvioidaan lähivuosina pysyvän 18 miljoonan euron tasolla. Selonteon tarkoituksen kannalta – jotta kansanedustajat ymmärtäisivät, miksi rahaa pitää valtion sisällä liikuttaa edellä kerrotuin tavoin – selonteossa olisi tärkeää perustella, miksi esimerkiksi aseisiin tai puolustusjärjestelmiin sijoitettujen valtion varojen ei odoteta tuottavan korvausta (tuottoa) niihin sijoitetulle pääomalle, mutta kiinteistöihin suhtaudutaan toisella tavalla. Selonteossa tulisi siis kertoa, miksi tällä hetkellä pidetään välttämättömänä, että valtio esimerkiksi maksaa itselleen vastiketta sotasataman rakennusten käytöstä ja korvausta niihin sijoitetusta pääomasta, mutta ei vastaavasti vastiketta sotalaivojen käytöstä tai niihin sijoitetusta pääomasta. Keväällä 2022 toimitilakustannusten osuus oli 10,6 % sotilaallisen maanpuolustuksen kaikista menoista.

#### 1.4 Valtion tilahallinnon sääntely

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan valtion tilahallinnon sääntelyä.

Eduskunnan edellyttämässä sääntelyn tarkastelussa ei voida sivuuttaa sitä, että vuonna 2016 toteutettu valtion vuokrajärjestelmän uudistus, jota edelleen tosiasiallisesti noudatetaan, oli keskeisiltä osiltaan laiton. Selonteon kannalta on hyvin olennaista, että esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemasta päättäminen olisi kuulunut eduskunnalle eikä valtioneuvostolle ja vasta nyt kysymyksessä olevan selonteon käsittelyn yhteydessä eduskunta ylipäätänsä pääsee ottamaan kantaa valtion tilahallintoa koskevaan asiakokonaisuuteen.

Kysymys ei siis ole siitä, että selonteossa tarkasteltaisiin eduskunnan lailla luoman järjestelmän toimivuutta vaan siitä, että selonteossa tarkastellaan valtioneuvoston perustuslain vastaisesti luomaa järjestelmää. Tämä seikka tulisi selonteossa tuoda hyvin selkeästi esille.

Vuoden 2016 uudistuksessa muutettiin Senaatti-kiinteistöjen asema valtion in house- vuokranantajana valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta annetulla asetuksella (hallinta-asetus). Valtioneuvoston teettämässä selvityksessä (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja [21/2018](#)) asetuksen vaikutuksia Senaatti-kiinteistöihin luonnehdittiin seuraavasti:

- ”Vuokramallin muutoksen yhteydessä muutettiin asetuksella myös Senaatin asemaa suhteessa sen valtiovuokralaisiin; vuokralaisilta poistui mahdollisuus tehdä itse sopimuksia suoraan muiden vuokranantajien kuin Senaatin kanssa. Senaatti sai näin ollen monopoliaseman suhteessa valtioasiakkaisiinsa.”

- ”Senaatti on monopoliasemassa suhteessa asiakkaisiinsa, mistä on säädetty valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta. Monopoliasemalla tarkoitetaan sitä, että asiakkaiden täytyy vuokrata tilansa Senaatin kautta.”

Hallinta-asetuksen antamiseen sisältyi kuitenkin kolminkertainen oikeudellinen virhe:

- Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista olisi tullut säätää laissa eikä asetuksessa.
- Asetus annettiin oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain nojalla, vaikka kyseinen laki ei koske valtion sisäistä in house -vuokraustoimintaa.
- Mainitun lain 15 §:ään sisältyvä asetuksenantovaltuus ei koske valtion liikelaitoksia lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuuden rekisteröintiä ja luettelointia.

Edellä mainitussa valtioneuvoston tilaamassa selvityksessä monopoliasemaksi kutsutusta Senaatti-kiinteistöille 1.1.2016 annetusta uudesta asemasta ei siis päätetty lainsäätäjän toimesta eduskunnassa, vaikka perustuslaki olisi sitä edellyttänyt. Näin vältyttiin eduskunnassa käydyltä poliittiselta keskustelulta ja valiokuntakäsittelyltä asiantuntijakuulemisineen. Liikelaitoksen toiminnan perusteiden muuttamisen valmisteluasiakirjaksi riitti valtiovarainministeriön budjettineuvoksen laatima muistio. Vasta nyt kysymyksessä olevan selonteon käsittelyn yhteydessä eduskunta pääsee keskustelemaan ja ottamaan kantaa asiaan.

Edellä selostetun lainsäädäntöhistorian vuoksi pidän tärkeänä, että selonteossa ei pelkästään tukeuduttaisi vuoden 2016 uudistukseen vaan asiaa arvioitaisiin myös siltä pohjalta, ettei tuota uudistusta olisi koskaan tehty. Pidän hämmästyttävänä ja oikeusvaltion kannalta myös huolestuttavana sitä, että selonteon luonnoksessa ei ole mainittu lainkaan sitä, että edellä mainitun kolminkertaisen virheen johdosta hallinta-asetuksen 9–11 §:t on kumottu 13.12.2021 eikä Senaatti-konsernilla tällä hetkellä ole säännöksiin perustuvaa monopoliasemaa suhteessa valtion virastoihin ja laitoksiin. Tämä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti erittäin suuri puute. Nyt olisi siis tarpeen esittää eduskunnalle ne edellä mainitussa budjettineuvoksen muistiossa ja sen taustalla vaikuttavat perusteet, joilla aikanaan päätettiin siirtyä monopolimalliin eduskunnalta kysymättä. Tältä osin selonteon käsittely kytkeytyy erottamattomasti hallituksen esityksen [HE 53/2022 vp](#) käsittelyyn, ja kuten olen lausunnossani [EOAK/8507/2021](#) todennut, olisi tässä poikkeuksellisessa tilanteessa ollut perusteltua käsitellä selonteko eduskunnassa ennen hallituksen esityksen eduskuntaan toimittamista.

## 1.5 Asiakkaan asema (in house) valtion tilahallinnossa

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan asiakkaan asemaa valtion tilahallinnossa.

Poliisiasemille, vankiloihin, tuomioistuimiin ja varuskuntiin kohdistettujen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastusten yhteydessä havaitaan ajoittain rakennuksiin ja toimitiloihin sekä vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystiloihin liittyviä laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvia puutteita ja epäkohtia. Tällaisia epäkohtia on tuotu esiin myös kanteluissa. Kun puutteiden syitä ja korjaamismahdollisuuksia selvitetään, havaitaan viranomaisten perusrahoituksen niukkuuden ohella usein Senaatti-konsernin liikelaitosten osuus asiassa.

Vapautensa menettäneiden henkilöiden käytössä olevien tilojen asianmukaisuuden ja kunnan osalta kysymys on yleensä 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 usein jäävän Senaatti-konsernista johtuvista syistä viraston välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Senaatti-konsernin näkökulmasta kysymys saattaa olla asiakaslähtöisistä muutoksista ja kiinteistön laatutasoa nostavasta ja parantavasta korjausrakentamisesta eikä Senaatti-konsernilla ole syitä tai luontaisia kannustimia tinkiä kannastaan. Esimerkiksi sellien ilmastoinnin tai lämmityksen parantaminen ovat tästä syystä usein täysimääräisesti vuokravaikutteisia. Vuokrasopimukseksi otsikoitu valtion sisäinen asiakirja ja valtiovarainministeriön määräyksenä annettu vuokratähtäkirja näyttävät siis käytännössä joskus muodostavan tosiasiallisen esteen sille, että perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämät välttämättömät korjaukset tai perusparannukset voitaisiin toteuttaa valtion omistamissa rakennuksissa ja toimitiloissa.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta vuokrasopimuksiksi otsikoidut asiakirjat ovat omiaan hämärtämään vastuun kohdentamista niihin tahoihin, jotka tosiasiallisesti näyttävät käyttävän määräysvaltaa toimitilojen lainmukaisuutta koskevien vaatimusten täyttämisestä 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.



Olen 15.4.2020 antamassani ratkaisussa asiassa [EOAK/777/2019](#) pitänyt oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka valtio-oikeushenkilön piirissä 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.

Senaatti-konsernin liikelaitosten 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 jatkua 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 esihenkilöihin.

## 1.6 Valtion tilahallinnon kustannukset

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan valtion tilahallinnon kustannuksia.

Selontekoluonnoksessa on mainittu useassa kohdassa säästöt, joita Senaatti-konsernin keskeiseen rooliin perustuva tilahallinto on valtiolle väitetyksi tuottanut ja tuottaa. Säästöjen olemusta tulisi selonteon jatkovalmistelussa avata tarkemmin ottaen huomioon myös se, mitä edellä on esimerkiksi vankiloissa ja poliisiasemilla havaituista puutteista ja niiden korjaamattomuudesta käytännössä todettu. Ainakaan korjausten tekemättä jättämistä eli korjausvelan kasvattamista ei yleensä pidetä säästämisenä.

Selonteossa on syytä käsitellä avoimesti sitäkin, että taloudellisten vaikutusten ja säästöjen arvioinnit esimerkiksi hankkeissa, joissa viranomaisten toimipisteiden verkostoa säästösyistä harvennetaan, näyttävät yleensä sivuuttavan sellaiset taloudelliset vaikutukset, joita tyhjiksi tai vähälle käytölle jäävistä toimitiloista valtiolle aiheutuu. Tämä johtuu siitä, että valtion kiinteistövarallisuuden hallinnoinnista vastaavat valtion liikelaitokset (Senaatti-konserni), joiden taloudenpito ei kuulu ministeriövetoisen budjettitalouden piiriin.

Mainitsen säästöihin liittyvän tarkastelukulman kapeudesta esimerkkinä lakihankkeen, joka johti vuoden 2019 alussa käräjäoikeuksien toimipaikkojen määrän vähenemiseen 57:stä 36:een. Uudistuksen seurauksena käräjäoikeus tai sen kanslia lakkautettiin 12 paikkakunnalta. Käräjäoikeuksien istuntopaikoista lakkautettiin 14. Tyhjiksi jääneiden, muuhun käyttöön huonosti soveltuvien oikeustalojen taloudellista merkitystä ei hallituksen esityksessä ([HE 270/2016 vp](#)) käsitelty. Hallituksen esityksen mukaan uudistuksella saavutettaisiin yhteensä arviolta noin 3–3,5 miljoonan euron säästöt henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa.

Hallituksen esityksessä mainitut ”säästöt” toimitilakustannuksissa tarkoittivat sitä, ettei valtio (käräjäoikeus) maksa enää itselleen (liikelaitos) vuokraa omistamistaan tyhjiilleen jäävistä tiloista. Valtion varallisuusaseman kannalta on kuitenkin merkityksetöntä, maksaako se itselleen vuokria. Sen sijaan merkitystä on sillä, onko valtiolla (liikelaitoksella) hallussaan tyhjiä ja tuottamattomia tiloja kuten tarpeettomiksi muuttuneita oikeustaloja.

Edellä kuvattujen yksinkertaisten perusasioiden huolellisen kuvaamisen ja analysoinnin merkitystä eduskunnalle annettavassa selonteossa on syytä korostaa, kun puhutaan säästöistä valtio-oikeushenkilön sisällä. Samalla selonteossa tulisi avata myös sitä, missä määrin säästöissä on kysymys siitä, että toimitilakustannuksia ulkoistetaan etätöitä tekeville valtion virkamiehille ja työntekijöille.

Valtion nykyinen toimitilastrategia johtaa siihen, että valtion työskentelytiloihin liittyviä vastuita ja kustannuksia ulkoistetaan entistä enemmän työntekijöille etätöitä edelleen lisäämällä ja valtion tarjoamia työtiloja supistamalla. Digitaalisestikin työskentelevä työntekijä tarvitsee kuitenkin aina käyttöönsä muutaman neliömetrin tilaa sekä saniteettitilan, nettiyhteyden, sähköä, valoa, lämpöä ja yleensä jonkin verran huonekalujakin. Ne kalliit neliömetrit, jotka ennen olivat virastoissa, ovat jo nyt ja varsinkin tulevaisuudessa ilman valtiolle aiheutuvia kustannuksia kodeissa ja kesämökeillä työntekijöiden omassa hoidossa.

Totean yleisellä tasolla myös sen, että sellaisella monopoliasemalla, joka eduskunnassa käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä ([HE 53/2022 vp](#)) pyritään Senaatti-konsernin osalta säilyttämään, ei yleensä katsota olevan myönteisiä vaikutuksia kustannustasoon. Viittaaan tältä osin siihen, mitä kilpailuoikeuden professorin Petri Kuoppamäen antamassa mainitun hallituksen esityksen valmisteluun liittyneessä [lausunnossa](#) (s. 20) on todettu:

”Mikäli asiakkaan valinnanvapautta rajoitetaan käyttövelvoitteella, joka estää muiden palveluntuottajien käyttämisen, markkinakilpailu ei enää toimi. Tällöin taloustieteen mukaan tyypillinen seuraus on hintojen nousu ja/tai laadun heikkeneminen. Tyypillisesti syntyy myös tilanne, jossa toinen osapuoli pystyy sanelemaan sopimusehdot. Tällöin sopimusehdot saattavat muodostua vuokralaiselle kohtuuttomiksi, mikä saattaa täyttää myös määräävän aseman väärinkäytön tunnusmerkistön. Käyttövelvoitteen luoma yksinoikeus voi myös muuttaa Senaatti-kiinteistöjen kannustimia siten, että korostetaan vuokratuloja palvelun laatua enemmän, kun markkinakilpailu ei luo painetta tehokkaaseen toimintaan. Tätä ongelmaa voidaan pyrkiä suitsimaan erilaisilla tulohajauksen keinoilla, mutta ei ole selvää, missä määrin tässä onnistutaan.”

Institutionaaliset vuokranantajat pitävät valtiota yleisesti parhaana mahdollisena vuokralaisena. Toisin kuin julkisissa hankinnoissa yleensä, valtion toimitilahallinnossa on kilpailuttamisen ja markkinakilpailun hyödyntämisen sijasta päädytty Senaatti-konsernin monopoliin. Tätä perusratkaisua tulisi selonteossa tarkastella erityisen huolellisesti myös kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Olisi syytä pohtia myös sitä, mitä valtion kokonaisuuteen vaikuttaisi, jos yksityiset vuokranantajat pääsisivät vapaasti kilpailemaan virastoasiakkuuksista Senaatti-konsernin kanssa ja virastot pääsisivät halutessaan vastaavasti kilpailuttamaan vuokranantajia ilman Senaatti-konsernin väliintuloa ja manageerausmaksuja. Jos Senaatti-konserni toimii niin hyvin kuin selonteon luonnoksen perusteella vaikuttaa, se ei varmaankaan tarvitse toiminnalleen monopolin tuomaa turvaa.

## 1.7 Palvelusopimukset ja niihin liittyvät erimielisyydet

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan palvelusopimuksia ja niihin mahdollisesti liittyneitä erimielisyyksiä.

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:ään on sisällytetty hallintovaliokunnan lakiin ehdottama uusi 3 momentti, joka kuuluu seuraavasti:

”Palvelusopimuksilla sovitaan palveluiden sisällöstä, niiden tuottamisen ehdoista ja palveluiden vastikkeellisuudesta sekä palvelusopimusten irtisanomisen ehdoista. Liikelaitoslain 2 §:n mukaisten valtion organisaatioiden palvelut hinnoitellaan omakustannusperusteisesti. Muille asiakkaille ja kilpailutilanteessa markkinoilla hyödynnettävät palvelut hinnoitellaan ja niistä on sovittava liikelaitoslain 3 §:n mukaisesti. Palveluiden vastikkeilla on voitava kattaa Senaatti-konsernin liikelaitoksille aiheutuvat kokonaiskustannukset. Sopimuksilla ei voida siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista Senaatti-konsernin liikelaitoksille. Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä.

Palvelusopimuksista ja niiden ehtojen määräytymisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”

Havaintojeni mukaan Senaatti-kiinteistöjen käyttämät in house -sopimus pohjat ja sopimusten tyypilliset ehdot vastaavat yksityisoikeudellisissa vuokrasopimuksissa noudatettavia otsikoita, käytäntöjä ja ehtoja. Tämä selittyy sillä, että Senaatti-kiinteistöissä lähdettiin pitkään siitä, että in house -sopimuksissakin olisi kysymys yksityisoikeudellisista vuokrasopimuksista. Vasta edellä mainittu lainkohta muutti tämän käsityksen. Vuokrasopimuksia ei kuitenkaan ole päivitetty palvelusopimuksiksi eikä niitä ilmeisesti aiotakaan päivittää sellaisiksi (ks. HE 53/2022 vp<sup>2</sup>).

In house -sopimukset eivät edellä todetuin tavoin ole yksityisoikeudellisia vuokrasopimuksia eikä niihin sovelleta lakia liikehuoneiston vuokraamisesta vaan hallintolakia ja siihen sisältyviä hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palveluperiaatetta. Ensin mainittu laki koskee vain tilan vuokraamista toiselta toiselle eikä siis tilan vuokraamista itseltä itselle. In house -palvelusopimukset eivät oikeudellisesti muutu vuokrasopimuksiksi, vaikka niitä sinnikkäästi haluttaisiin sellaisiksi kutsua.

Edellä selostetulla laintasoisella sääntelyllä on vaikutuksensa myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Mikäli voimassa olevat sopimukset esimerkiksi vuokratasoltaan, Senaatti-kiinteistöille kuuluvan palveluperiaatteen noudattamisen osalta tai muilta ehdoiltaan eivät vastaa edellä selostetun 1.1.2021 voimaan tulleen laintasoisen sääntelyn asettamia vaatimuksia, niitä on käsitykseni mukaan tältä osin tarkistettava vastaamaan sitä mitä laissa ja sen esitöissä on edellytetty.

Senaatti-konsernin monopoliasemalla, joka siis eduskunnan käsittelyssä olevalla hallituksen esityksellä HE 53/2022 vp pyritään edelleen turvaamaan, on luonnollisesti vaikutuksensa sopimusdynamikkaan. Kun asiakas ei voi ”äänestää jaloillaan”, Senaatti-konsernilla on asiakkaaseen nähden sopimusneuvotteluissa ja sopimuksen tulkinnassa määrävä asema. Kysymys ei ole tilanteesta, jossa asiakkaalla olisi sopimusehtojen tai edes niiden tulkinnan suhteen vaihtoehtoja.

---

<sup>2</sup> HE 53/2022 vp, s. 4: ”Toimitilojen vuokrasopimus-termiä käytetään palvelusopimuksen sijaan, koska vuokrasopimus on vakiintunut termi, joka tarkoittaa tietyn kohteen vuokraamista eli vastikkeellista käyttöoikeuden antamista vuokralaiselle sopimukseen perustuen... Toimitilojen vuokrasopimuksissa voidaan käyttää ehtoina viittauksia esimerkiksi liikehuoneiston vuokrauksesta annetun lain (482/1995) säännöksiin.”

Lausuntoluonnoksessa on todettu, että Senaatti-konsernin ja sen asiakkaana olevan viraston ja laitoksen välisiä riita-asioita ei ole koskaan ratkottu oikeudessa. Tasapainoisissa sopimussuhteissa, joissa kummallakin osapuolella on oma intressinsä ja myös todellisia oikeusturvakeinoja käytössään, oikeuteen päätyviltä riidoilta ei käytännössä voida välttyä. Riitelemättömyyden merkitystä tulisikin selonteossa arvioida nimenomaan tältä kannalta senkin vuoksi, että selonteon luonnoksessa selostetun (s. 60) tutkimuksen mukaan vuokrasopimuksia koskevia erimielisyyksiä on kuitenkin ollut noin 30 prosentilla kyselytutkimukseen vastanneista. Erimielisyydet ovat koskeneet lähinnä peruskorjausten vuokravaikutteisuutta, tilojen kuntoa ja vuokran määrää eli tyypillisesti sellaisia seikkoja, joista normaalissa markkinaehtoisessa toiminnassa riidellään tuomioistuimissa.

Selonteossa olisi tärkeää tuoda avoimesti esiin myös se, että hallintoriitamenettely tulee kysymykseen vasta tilanteissa, jossa sopimukseen on jo päästy ja sopimuksen tulkinta aiheuttaa ongelmia. Menettely ei ole käytössä tilanteissa, jossa uusien tilojen ja niitä koskevien uusien sopimusten välttämättömyydestä ja sisällöstä on erimielisyyttä. Tällaisissa tilanteissa virastolla tai laitoksella ei ole käytössään tehokkaita oikeussuojakeinoja edes silloin, kun kysymys on viraston tai laitoksen lakisääteisten tehtävien vaarantumisesta.

Eduskunnalle 21.4.2022 annetun hallituksen esityksen mukaan (HE 53/2022 vp) toimitilavuokrausta koskeva ennen sopimussuhdetta syntynyt kiista ratkaistaan siten, että virastoa tai laitosta ohjaava ministeriö neuvottelee asiasta valtiovarainministeriön kanssa, joka ratkaisee asian valtion kokonaisedun mukaisesti. Kun Senaatti-kiinteistöjen etu ei välttämättä ole sama kuin in house -vuokralaisen etu tai sellissään palelevan vangin etu, valtiovarainministeriö joutuu valtion kokonaisedun sisältöä pohtiessaan arvottamaan myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, mihin sillä tuskin on parasta mahdollista osaamista.

## 1.8 Järjestelmän vaikutukset viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan valtion vuokrajärjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään.

Eduskunnan hallintovaliokunta on lausunnossaan [HaVL 23/2021 vp](#) valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025 käsitellyt valiokunnan toimialan keskeisten viranomaisten toimintaedellytyksiä hoitaa asianmukaisesti lakisääteisiä tehtäviään. Senaatti-kiinteistöihin liittyvät ongelmat on mainittu useaan kertaan. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen osalta on todettu seuraavaa:

”Rajavartiolaitoksen aiemmin ylläpitämät toimitilat on siirretty aikanaan alimitoitetuilla tasearvoilla Senaatti-kiinteistöjen omistajahallintaan seurausvaikutuksin, ettei Senaatti-kiinteistöt pysty nykyisellä vuokratasolla huolehtimaan Rajavartiolaitoksen toimitilojen kunnosta riittävän hyvin. Rajavartiolaitoksen ja Senaatin yhdessä tekemän laskelman mukaan vuokrataso on edelleen noin 2 miljoonaa euroa liian alhainen toimitilojen riittävän kunnossapidon takaamiseksi. Lisäksi Rajavartiolaitoksella on toistakymmentä välttämätöntä peruskorjaushanketta, joiden toteuttamiseen ei ole vielä rahoitusta. Yhteensä toimitilojen rahoitusvaje on 2,3 miljoonaa euroa vuonna 2022 nousten 3,5 miljoonaan euroon vuoteen 2025 mennessä.”

Hallintovaliokunnan lausunnossa tarkoitettut välttämättömät peruskorjaushankkeet vaikuttanevat Rajavartiolaitoksen edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. Hankkeiden toteuttamisessa on luonnollisesti viime kädessä kysymys rahasta, mutta kuten siteeratussa tekstissä on kuvattu, kysymys on myös valtion sisäisen vuokrajärjestelmän rakenteisiin ja kansantalouden kirjanpitoon liittyvistä esteistä ja hidasteista. Vaikuttaa siltä, että kysymys ei niinkään ole siitä, löytyykö valtiolta ra-kaa vaan pikemminkin siitä, miten ja minkälaisilla kirjauksilla rahaa voidaan käyttää välttämättömiin korjauksiin.

Kuten jo edellisissä kohdissa on todettu, valtion vuokrajärjestelmä saattaa johtaa erikoisiin ”kukaan ei voi tehdä mitään” -pattitilanteisiin. Vaikka valtio riidattomasti vastaa esimerkiksi vankiloiden, poliisilaitosten ja kasarmien kunnosta ja tilojen terveellisyydestä, tarpeellisia korjauksia tai perusparannuksia ei voida käytännössä tehdä, koska valtiolla (virasto tai laitos) ei ole varaa maksaa valtiolle (Senaatti-konserni) valtion vaatimaa lisävuokraa.

Esimerkiksi pidätettyjen kohtelusta ja vapautensa menettäneiden säilytystilojen asianmukaisuudesta vastaa viime kädessä aina valtio. Valtion sisäiset järjestelyt eivät vaikuta valtion vastuuseen. Valtion vastuuta ei voida häivyttää valtion sisäisten sopimuskonstruktioiden tai tilinpidon sääntöjen taakse. Viittaan tältä osin valtiovarainministeriölle 7.1.2020 lähettämässäni selvitys- ja lausuntopyynnössä [EOAK/6870/2019](#) selostettuihin laillisuusvalvojen havaintoihin ja ratkaisuihin esimerkiksi Puolustusvoimien räjähteiden varastointiin liittyen. Viittaan esimerkkinä myös Haukiputaan poliisivankilan tarkastuspöytäkirjaan [EOAK/1954/2019](#), jossa Senaatti-kiinteistöt on mainittu useaan kertaan.

Selontekoluonnoksen (s. 78) mukaan ratkaisuna tilojen korjaamiseen toiminnan vaatimusten mukaiselle tasolle omakustannusperusteisessa järjestelmässä on viraston budjettirahoituksen riittävyys tarpeellisiin toimitilamenoihin, ”josta viraston ja tätä ohjaavan ministeriön tulee huolehtia”. Laillisuusvalvojan näkökulmasta ongelman ratkaisu ei kuitenkaan näytä käytännössä näin yksinkertaiselta. Vaikuttaa nimittäin siltä, että ohjaava ministeriö saa hallinnonalalleen vain harvoin kaiken tarvitsemansa rahoituksen, vaikka olisi ”huolehtinut asiasta” parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtiovarainministeriön budjettineuvoksen hallintovaliokunnalle 14.5.2020 antama [lausunto](#) saattaa selventää asiaan liittyviä ajattelutapoja ja ongelmia:

”Valtion toimitilajärjestelmä on muodostunut (ei ehkä kaikilta osin tietoisesti säädetty) sellaiseksi, että sillä mielestäni on taipumus ennemminkin lisätä valtion virastojen budjettimenoja. En kuitenkaan ymmärrä mistä lakisääteisistä menoista valiokunta on useaan kertaan kysynyt. Kyse ei ole viraston lakisääteisistä menoista, jos virasto haluaa ostaa kalliimman ja isomman ajoneuvon ja kun se ei sitten mahdu vanhaan autotalliin pitää rakentaa uusi autotalli ja kun se ei mahdu nykyiseen rakennukseen pitää rakentaa kokonaan uusi hieno ja kallis toimitalo kalleimmalle mahdollisella paikalla. Ja kun naapurikaupunkikin sellaisen sai niin itsellekin pitää saada. Kysymys lienee enemmän varustelukierteestä.”

Selonteossa olisi syytä avata tarkemmin valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden suhdetta ja vaikutusmahdollisuuksia kunkin ministeriön hallinnonalan budjettirahoitusta valmisteltaessa toimitiloihin liittyvien kulujen osalta, kun arvioidaan järjestelmän vaikutuksia viranomaisten edellytyksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään.

### 1.9 Vastuut toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa tarkastellaan tilahallinnon (Senaatti-konserni) vastuuta muun muassa toimitilojen kuntoon liittyvistä puutteista.

Olen edellä jo mainitussa 15.4.2020 antamassani ratkaisussa asiassa [EOAK/777/2019](#) pitänyt oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka valtio-oikeushenkilön piirissä vallitsee ”vuokralaisena” toimivan viraston johdon ja ”vuokranantajana” toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä.

Toistaiseksi valtiovarainministeriö ei ole hyväksynyt näkemystä siitä, että Senaatti-konsernin toiminnassa olisi kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä.

Selontekoluonnoksessa (s. 77) on kuitenkin nyt todettu, että toimitilat vaikuttavat osaltaan asiakasvirastojen edellytyksiin hoitaa asianmukaisesti niille kuuluvia viranomaistehtäviä, mistä syystä Senaatti-konsernin virastolle tarjoamien tilapalveluiden voidaan selontekoluonnoksen mukaan katsoa olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joita toteutetaan hallintolain mukaisin hallintosopimuksin.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. Senaatti-konsernin palveluksessa ei kuitenkaan ole virkamiehiä vaan työntekijöitä, jotka eivät vastuuasemaltaan rinnastu virkamiehiin.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen vastuu poikkeaa toisistaan. Julkisyhteisön, kuten valtion liikelaitoksen, työntekijöihin sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä vain rajoitetusti, jollei kyseisten tehtävien suorittamiseen sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten vain lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäytämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §).

Edellä todettu tarkoittaa siis sitä, ettei julkisen hallintotehtävän hoitamiseen Senaatti-konsernissa toimitusjohtajaa lukuun ottamatta liity virkavastuuta tai virkarikosoikeudellista vastuuta. Sen sijaan konsernin asiakasvirastojen virkamiehiin nämä vastuut kohdistuvat ankarina.

Lakivaliokunta on sote-uudistusta koskeneessa lausunnossaan ([LaVL 10/2021 vp](#), s. 16) pitänyt välttämättömänä, että hallitus käynnistää välittömästi rikoslain 40 luvun säännösten uudistamistarpeiden selvittämisen ja arvioinnin sekä sen pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset sote-palveluita toteuttavien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten vastuuasemien epäsymmetriaan liittyen. Lakivaliokunnan mukaan on tärkeää arvioida myös "julkisen hallintotehtävän" merkitystä virkavastuusäntelyssä ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan käytännössä rikoslain ulkopuolisen virkavastuusäntelyn tarve on liitetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.



Lakivaliokunnan lausunnon pohjalta mietintövaliokuntana toiminut sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ([StVM 16/2021 vp](#)) on ehdottanut, että eduskunta edellyttää hallituksen käynnistävän välittömästi rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten ja rikoslain ulkopuolisten virkavastuusäännösten kokonaisarvioinnin sekä arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Eduskunnan täysistunto on hyväksynyt valiokunnan ehdotuksen ([EV 111/2021 vp](#)).

Edellä todetun perusteella Senaatti-konsernin työntekijöiden virkavastuun ja erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun arviointiin olisi tarkoituksenmukaista kiinnittää erityistä huomiota oikeusministeriössä eduskunnan kannanottojen perusteella käynnistetyssä hankkeessa [OM060:00/2021](#) ja tämä olisi syytä mainita myös selonteossa.

Selontekoluonnoksessa (s. 76–77) vastuunjako Senaatti-konsernin ja asiakasviraston välillä on kuvattu yksioikoisesti:

”Uusien toimitilojen rakentaminen ja olemassa olevien tilojen perusparannukset lisäävät aina vuokramenoja, joihin virastoilla tulee olla rahoitus. Jos tarvittavaa lisärahoitusta ei saada, virasto joutuu rahoittamaan kasvavat toimitilavuokrat muista toimintamenoistaan tai luopumaan suunnitelluista muutoksista...

...Senaatti-konserni on vastuussa asiakasviraston toimitilojen käytettävyydestä sopimuksessa määritetyllä laatutasolla. Lisäksi Senaatti-konsernin vastuulla ovat rakennuksiin yleensä kohdistuvien viranomaisvaatimusten tai rakentamismääräysten muuttumisesta johtuvat toimenpiteet.

Asiakasvirasto ja hallinnonalan ministeriö vastaavat puolestaan siitä, että virastolla on käytössään riittävät taloudelliset resurssit toimitiloihin, niiden kunnossapitoon sekä asiakasviraston tarpeelliseksi katsomiin muutostöihin. Asiakasviraston toiminnan muutosten, tarpeiden tai toimintaan kohdistuvien viranomaisvaatimusten muuttumisesta johtuvat toimenpiteet tulevat maksettavaksi asiakasviraston budjetista. Asiakkaana oleva virasto vastaa aina toimintansa lainmukaisuudesta.”

Selonteon jatkovalmistelussa vastuunjaon perusteita olisi syytä tarkastella analyttisemmin kuin luonnoksessa on tehty:

Ensinnäkään toiminnan ja toimitilojen lainmukaisuutta ei voida aina erottaa toisistaan. Sellien lämpötilaa ja räjähteiden varastoinnin turvallisuutta koskevat edellä viitatuut esimerkit osoittavat tämän hyvin.

Toiseksi toimitilojen lainmukaisuutta ei voida arvioida esimerkiksi pelkästään rakennusmääräysten ja rakennuslainsäädännön perusteella vaan arviointiin on kytkettävä myös perus- ja ihmisoikeusnormit, jotka koskevat esimerkiksi pidätettyjen kohtelua tai oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Jos eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuskäynnillä esimerkiksi huomataan, että käräjäoikeudessa ei ole riittävän hyvin äänieristettyä huonetta, jossa vangittu rikosjutun vastaaja voisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteiden edellyttämällä tavalla luottamuksellisesti neuvotella avustajansa kanssa, käräjäoikeuden toimitiloja ei voida pitää lainmukaisina, vaikka ne täyttäisivät kaikki rakennusmääräysten vaatimukset. Tällaisessa tilanteessa on selvää, että jo kansainväliset velvoitteet edellyttävät valtiolta ripeitä toimia asian kuntoon saattamiseksi. Tilanne, jossa käräjäoikeus joutuisi riitelemään korjauskustannusten vuokravaikutteisuudesta Senaatti-kiinteistöjen kanssa ei voi tulla kysymykseen, koska valtiolle vastuunkantajana ei ole olemassa selontekoluonnoksessa mainittua vaihtoehtoa, joka perustuisi siihen, että käräjäoikeus ”joutuu luopumaan suunnitelluista muutoksista”, jos sillä ei ole varoja maksaa muutoksista Senaatti-kiinteistöille. Perus- ja ihmisoikeuksien suhteen valtion vastuu on jakamatonta.

Normaalin vuokramarkkinan jäljittely näyttää jäävän valtion vuokrajärjestelmässä tyypillisesti puolitiehen silloin, kun Senaatti-konsernin pitäisi maksaa jotakin. Kaikki sopimuksen ehdot ovat markkinaehtoisessa toiminnassa neuvoteltavissa ja vapaasti sovittavissa. Markkinoilla ei ole mekanismeja, jotka siirtäisi esimerkiksi tietyntyypiset remonttikulut automaattisesti suoraan vuokraan. Kilpailutilanteessa vuokranantajan on usein joustettava tuottotavoitteistaan, jos ylipäättänsä haluaa saada hyvän vuokralaisen tai pitää sellaisen. Keskeinen seikka vuokrasopimusta tehtäessä on arvio vuokralaisen vakavaraisuudesta ja luottokelpoisuudesta vuokrasuhteen kestäessä. Mikään edellä sanotusta ei kuitenkaan koske Senaatti-konsernia. Sillä on aina varma ja maksukykyinen vuokralainen, jolla ei ole vaihtoehtoja, ja niinpä konserni voi monopoliasemansa turvin määrätä sopimussuhteen ehdot.

## **2. LIIKELAITOSMALLIN SOPIVUUS VALTION TILAHALLINNON ORGANISAATIOMUOTONA**

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa arvioidaan yleisemminkin liikelaitosmallin sopivuutta valtion tilahallinnon organisaatiomuotona.

Valtion liikelaitos on alun perin tarkoitettu valtion erityiseksi organisaatiomuodoksi, jonka avulla valtio voi harjoittaa liiketoimintaa ([HE 137/1986 vp](#), s. 5), mihin myös liikelaitosnimike viittaa. Aikaisemman lain mukaan valtion liikelaitoksina toimineiden liikelaitosten toiminta on kuitenkin jo vuosia sitten siirretty osakeyhtiön muotoon. Tämä johtuu EU:n komission 11.12.2007 tekemästä päätöksestä (C 7/2006), jossa arvioitiin silloisen Tieliikelaitoksen asemaa ja toimintaa kiellettyä valtioneuvoston sääntelevän EU-oikeuden kannalta. Komissio piti kiellettyinä valtioneuvoston liiketoimintaa harjoittavan Tieliikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua.

Komission päätös johti liiketoimintaa harjoittavien liikelaitosten (Tieliikelaitos, Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos) yhtiöittämiseen ja nykyisen liikelaitoslain säätämiseen.

Liikelaitosmalli perustuu liiketaloudellisten periaatteiden noudattamiseen julkisten palvelujen tuottamisessa. Valtion liikelaitoksista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan liikelaitoksen on toimittava ”liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti”. Saman lainkohdan mukaan liikelaitos voi kuitenkin toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla. Liiketaloudellisten periaatteiden noudattaminen tarkoittanee ainakin liikelaitoksen kulujen minimointia ja tuottojen maksimointia sekä sijoitetulle pääomalle määriteltyä tuottovaatimusta ja siis taloudellisen hyödyn tavoittelua.

Pidän nykyistä liikelaitosmallia jossain määrin epäjohtonmukaisena juridisena hybridinä sen vuoksi, että omakustannusperiaatteella tapahtuva palvelutuotanto ei lähtökohtaisesti voine tapahtua liiketaloudellisia periaatteita noudattaen, koska liiketaloudellisen toiminnan tavoitteena on voiton tuottaminen. Omakustannusperiaatteella tapahtuvan toiminnan tulisi nähdäkseni muistuttaa asunto-osakeyhtiöiden toimintaa. Asunto-osakeyhtiöiden hoitovastike määräytyy kulujen perusteella eivätkä asunto-osakeyhtiöt tavoittele voittoa tai muutenkaan toimi liiketaloudellisten periaatteiden mukaan. Asunto-osakeyhtiöt eivät myöskään peri hoitovastikkeessaan tontissa ja rakennuksissa olevalle pääomalle tuottoa. Erillisen rahoitusvastikkeen periminen on toki mahdollista, mutta silloin on kysymys selkeistä lainakuluista eikä sijoitetulle pääomalle perittävästä tuotosta.

Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimittaessa sekä vuokralaisella että vuokranantajalla on vuokramarkkinoilla normaalisti omat vastakkaiset taloudelliset intressinsä, joiden tasapaino saavutetaan vapaaehtoisissa vuokrasopimusneuvotteluissa. Neuvotteluissa kummallakin osapuolella on yleensä oikeus vetäytyä sopimuksen tekemisestä ja kääntyä kilpailijan puoleen, mikäli yhteisymmärrystä ei saavuteta. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaan toimiminen ja monopoliasema eivät yleensä kuulu yhteen.

Senaatti-konsernin liikelaitokset toimivat valtioasiakkaisiinsa nähden määräävässä monopoliasemassa, mikä ei nähdäkseni osoita liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti määräytyvää luontevaa tasapainoa liikelaitoksen ja valtioasiakkaan intressien välillä. Senaatti-kiinteistöt vuokraa valtion omaisuutta valtiolle ilman mitään riskiä ehdoilla, jotka automaattisesti johtavat liikelaitoksen kannalta liiketaloudellisesti hyvään lopputulokseen.

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 perusteltua.

### **3. PUOLUSTUSKIINTEISTÖJÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN TOIMIVUUS**

Eduskunta on edellyttänyt, että selonteossa arvioidaan uuden Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan toteutumisen osalta sekä henkilöstön aseman kehittymistä.

Voidaan olettaa, että Ukrainan sotaan liittyvä kansainvälisen tilanteen kiristyminen ja sen heijastusvaikutukset myös Suomeen olisivat saattaneet nostaa esiin jaettuun ohjaustoimivaltaan liittyviä ongelmia. Selonteon luonnoksessa asiaa ei ole kuitenkaan arvioitu tältä kannalta.

Jo pandemiaan liittyneet poikkeusolosuhteet osoittivat, että julkishallinnon tehokkuus ja kyky nopeaan toimintaan riippuu myös hallinnon rakenteista ja niistä juridisista vastuunjaosta, joihin toiminta parlamentaariseen järjestelmään perustuvassa oikeusvaltiossa viime kädessä perustuu. Kun toiminnan ohjaus ja päätöksenteko hajaantuvat eri tahoille, hallinnon toimintakyky erityisesti nopeaa päätöksentekoa vaativissa kriisitilanteissa yleensä heikkenee ja vastuulinjat hämärtyvät. Sotilaallista toimintaa tunteville tämä on yleensä itsestään selvää.

Puolustushallinnossa kiinteistöt ja tilat ovat osa Puolustusvoimien operatiivista suorituskykyä ja sen turvaamista. Edellä selostetun laillisuusvalvonnassa todetun epäsymmetrian välttämiseksi voisi olla tarpeellista, ja myös sopusoinnussa perustuslain 68 §:n 1 momentin kanssa, jos kiinteistöhallinnosta vastaisi puolustushallinnossa viime kädessä taho, joka on vastuussa myös Puolustusvoimien lakisäätelisistä tehtävistä ja toimintakyvystä.

### **4. SELONTEON LUONNOSTELLUT JOHTOPÄÄTÖKSET**

Selonteon luonnos (kohta 11.3) päättyy lausumaan, jonka mukaan valtion kiinteistö- ja toimitilahallinnon nykyinen malli on vakiintunut ja osoittautunut toimivaksi. Yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen valtion kiinteistöstrategian ja toimitilastrategian avulla ovat onnistuneet nykymallissa hyvin.

Kuten olen lausunnossani [EOAK/4542/2021](#) valtion toimitilastrategian luonnoksesta todennut, yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutuminen nykymallissa esimerkiksi päästövähennysten osalta, on vaikeasti arvioitavissa:

”Valtion virkamiesten työskentelytilojen ekologinen kestävyys, jota strategiassa on pidetty keskeisenä tavoitteena, on niin ikään seikka, johon valtiolla ei hybridityössä käytännössä ole mahdollisuuksia kaikilta osin vaikuttaa. Kun mahdollisesti ylibuukattuun (= strategian mukainen tavoite) virastoon tai Sesam-tyyppiseen tilaan ei mahdu sisään ja virkamies päättää sen vuoksi ajaa polttomootoriautollaan puulämmitteiselle kesämökilleen maalle yksin töihin, kysymys on luonnostellun strategian tavoitteiden mukaisesta joustavasta hybridityöstä. Työn ekologinen kestävyys ei silti liene strategian tavoitteiden mukaisella tasolla. Virkamiehen on tankattava autonsa ja lämmitettävä kesämökkinsä puilla voidakseen tehdä valtion töitä – tästä huolimatta valtion hiilijalanjälki pysyy strategian tavoitteiden mukaisesti puhtaana. Kestävyysongelma ikään kuin ulkoistetaan valtion vaikutuspiiriin ja seurantamittareiden ulkopuolelle.”

Senaatti-konsernia ei nähdäkseni voida pitää hyvänä esimerkkinä myöskään korruption vastaisessa toiminnassa ottaen huomioon se sääntely- ja valvontavaje, jonka olen todennut ratkaisussani [EOAK/6421/2020](#) konsernin henkilökunnan osalta:

”Kaiken edellä todetun perusteella totean, että Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden sivutoimiin kohdistuva kirjallinen ohjaus ja sisäiset käytännöt rakentuvat sellaisen yksityisoikeudellisen pohjan varaan, että niihin kohdistuva oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan toteuttaminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Vaikka työntekijöiden sivutoimia ei Senaatti-kiinteistöjen työsuhteissa lainkaan rajoitettaisi, ei ylimmällä laillisuusvalvojalla olisi mahdollisuuksia puuttua asiaan, mahdollisesti Senaatti-kiinteistöjen ylimmän johdon virkavastuista tarkastelua ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellista vastuutarkastelua lukuun ottamatta.

Hallintolain johdonmukainen soveltaminen liikelaitoksen toimintaan antaisi laillisuusvalvonnalle oikeudellista pohjaa sivutoimista tai muista syistä johtuvien esteellisyysskysymysten arviointiin, mutta kuten edellä on todettu, sekä Senaatti-kiinteistöt että sitä valvova valtiovarainministeriö lähtevät siitä, ettei perusteita hallintolain soveltamiselle Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa ole, koska kysymys ei niiden näkemyksen mukaan ole julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Eduskunnan määräämässä (EV 194/2020 vp) Senaatti-konsernia koskevassa selontekomenettelyssä, joka on vireillä, tulisikin nähdäkseni ottaa kantaa siihen, mille normipohjalle valtion liikelaitosten työntekijöiden velvollisuudet tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaan toimittaessa rakentaa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ei voi perustua yksityisoikeudellisten työ sopimusten sisältöön tai työnantajan direktiovallan puitteissa annettuun ohjaukseen. Kantelussa selostetut tapahtumat ovat laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta sellaisia, ettei minulla ole käytännössä mahdollisuutta arvioida niiden laillisuutta muuten kuin rikoslain yleisten tunnusmerkistöjen kannalta.”

Mielestäni selonteon luonnoksessa ei ole riittävästi käsitelty edellä todettua puutteellista normipohjaa eikä myöskään sitä, katsotaanko Senaatti-konsernin toiminnassa vastoin aikaisempia kannanottoja olevan kaikilta osin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.